

TIL LANDS OG TIL VANNS OG I LUFTA MED...



EN STUDIE OM BEREDSKAPSPLANLEGGING I STORE OFFENTLIGE SAMFERDSELSETATER

HEIN GABRIELSEN

KRISTIN NØRVE

MASTEROPPGAVE I

RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE

UNIVERSITETET I STAVANGER HØSTEN 2013

MASTERGRADSSTUDIUM I

RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE



MASTEROPPGAVE

SEMESTER: Høsten 2013

FORFATTERE:

Hein Gabrielsen og Kristin Nørve

VEILEDER:

Bjørn Ivar Kruke

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

En studie om beredskapsplanlegging i store offentlige samferdselsetater

EMNEORD/STIKKORD:

Beredskapsplanlegging, kriterier for beredskapsplanlegging, delaktighet, involvering, forankring, organisering, øvelser, risikoforståelse

SIDETALL: 96

STAVANGER 14.oktober 2013

Forord

Denne oppgaven er en felles avslutningen på våre mastergradsstudier i risikostyring og sikkerhetsledelse. Vi har begge holdt på i flere år, Hein siden 2004 og Kristin siden 2010. Reisen og læringen underveis har vært lang og god, og det har vært interessante, utfordrende og spennende år, der vi har tilegnet oss kunnskap innenfor fagområdet samfunnssikkerhet og beredskap som andre bare kan misunne oss.

Underveis har vi også blitt kjent med mange dyktige og trivelige medstudenter og ikke minst entusiastiske lærere og ansatte ved Universitetet i Stavanger.

Vi vil benytte muligheten til å rette en takk til våre informanter som har bidratt og satt av tid i en ellers travel hverdag. Dere har gitt oppgaven et godt, viktig og rikt bidrag!

På vår vei har vi hatt god støtte fra kollegaer i flere virksomheter som har bidratt med informasjon og gode samtaler og støtte underveis.

Vi vil også rette en takk til vår alltid rause veileder, førsteamanuensis Bjørn Ivar Kruke, som har bidratt med råd og konstruktive tilbakemeldinger.

Om hverandre og samarbeidet er det bare gode ord å si, en gjensidig takk rettes herved til hverandre!

Det samme er å si til våre respektive familier – takk for god støtte og tålmodighet!

Nå er vi ferdig!

Hein Gabrielsen

Kristin Nørve

Oslo, 13.oktober 2013

Sammendrag

Planleggingsprosessen er et viktig element for å utvikle og ivareta en god beredskapsplan.

Denne masteroppgaven er gjennomført med tanke på å se på hvordan planleggingsprosessen for beredskapsplaner er ivaretatt i fire store samferdselsorganisasjoner; Avinor, Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen. Oppgaven er skrevet som en del av masterstudiet risikostyring og sikkerhetsledelse ved Universitetet i Stavanger.

Førsteamanuensis Bjørn Ivar Kruke ved Universitetet i Stavanger/Institutt for medie-, kultur- og samfunnsfag har vært veileder under studien.

Oppgavens formål var å studere hvordan de fire virksomhetene bruker kriterier som risikoforståelse, involvering og delaktighet, samarbeid og øvelser, organisering og forankring for å skape en god beredskapsplan til å håndtere hendelser som oppstår.

Hensikten med oppgaven var å besvare følgende problemstilling:

Hvordan legges det til rette for deltagelse ved utvikling av beredskapsplaner ved hovedkontoret til store offentlige samferdselsorganisasjoner?

Problemstillingen ble utarbeidet i tre forskningsspørsmål som har vært en ledetråd gjennom oppgaven.

Perry og Lindell (2003), Quarantelli (1998), McConnell og Drennan (2006) har bidratt i det teoretiske perspektivet med å belyse viktighetene av involvering og delaktighet, forankring og organisering som viktige kriterier i en god planleggingsprosess. Dette er blant de viktigste kriteriene vi har analysert og drøftet i forhold til de fire virksomhetene vi studerer.

Informasjonsgrunnlaget for oppgaven er innhentet gjennom dokumentgjennomgang og semi-strukturerte intervjuer i en kvalitativ metode. Vi har intervjuet til sammen 19 informanter fordelt på de fire virksomhetene. I tillegg har vi innhentet skriftlige dokumentasjon i form av eksterne og interne rammebetingelser tilknyttet beredskapsplanlegging for virksomhetene.

Beredskapsplanlegging er som nevnt avhengig av at flere kriterier skal være tilrettelagt og oppfylt, noe som vi i konklusjonen viser til at de fire virksomhetene har lyktes ulik grad. Virksomhetene som utpeker seg i forhold til kriteriene viser seg også å være de som har kommet lengst i forhold til hensiktsmessig organisering og forankring sitt beredskapsarbeid.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	1
1.1 Problemstilling.....	2
1.2 Avgrensning.....	2
1.3 Tidligere forskning	3
1.4 Oppgavens videre struktur.....	4
2. De fire infrastruktureiere	5
2.1 Avinor.....	6
2.2 Jernbaneverket	7
2.3 Kystverket.....	8
2.4 Statens vegvesen.....	9
3. Teori	11
3.1 Beredskap	12
3.2 Krise.....	13
3.3 Risikopersepsjon.....	14
3.4 Prinsipper for god planlegging	16
3.4.1 Hvilken krise planlegges det for?.....	16
3.4.2 Kommunikativ planlegging - involvering og delaktighet	18
3.4.3 Forankring	20
3.4.4 Organisering	21
3.4.5 Samarbeid.....	23
3.4.6 Øvelser	24
3.4.7 Beredskapsplan.....	25
3.5 Oppsummering av teori kapitlet	27
3.6 Forskningsspørsmål	27
4. Metode.....	28
4.1 Forsknings-design og prosess	28

4.1.1	Forskningsprosessen.....	30
4.2	Forkunnskaper	32
4.3	Datainnsamling	32
4.3.1	Informanter og utvalg	33
4.3.2	Intervjuguide og gjennomføring av intervju	35
4.4	Analyse av data.....	36
4.5	Metodiske vurderinger.....	37
4.5.1	Gyldighet og relevans.....	38
4.5.2	Pålitelighet og troverdighet	40
4.6	Styrker og svakheter ved metoden.....	41
4.7	Etiske refleksjoner	42
5.	Empiri.....	44
5.1	Overordnede rammevilkår	44
5.1.1	Samferdselsdepartementets strategi for samfunnssikkerhet og beredskap.....	45
5.1.2	Prinsippene for samfunnssikkerhet i Norge	46
5.1.3	Departementenes styring av virksomhetene innenfor samfunnssikkerhet og beredskap.....	47
5.1.4	Rapport fra 22. juli kommisjonen	49
5.2	Virksomhetenes interne rammevilkår.....	50
5.2.1	Avinor.....	50
5.2.2	Kystverket	50
5.2.3	Jernbaneverket.....	51
5.2.4	Statens vegvesen	52
5.3	Data fra informantene.....	53
5.3.1	Felles forståelse/risikobilde.....	53
5.3.2	Forankring	57
5.3.3	Organisering	61

5.3.4	Involvering og delaktighet i planleggingsprosessen	63
5.3.5	Samarbeid.....	66
5.3.6	Øvelser	68
5.3.7	Beredskapsplan.....	68
6.	Drøfting	71
6.1	Etablerte planleggingsprosesser	71
6.1.1	Risikopersepsjon – risikobilde, hva planlegges det for?	72
6.1.2	Involvering/delaktighet	75
6.1.3	Samarbeid og øvelser	78
6.2	Organisering	80
6.3	Forankring	83
6.4	Beredskapsplan.....	86
7.	Avslutning og konklusjon	90
7.1	Videre forskning	91
	Litteraturliste	92
	Vedlegg	97

Figuroversikt

Figur 1 Virksomhetenes plassering i forhold til overordnede rammevilkår	5
Figur 2 Avinors organisering i forhold til beredskapsarbeid	6
Figur 3 viser Jernbaneløpnetts banedivisjon.	7
Figur 4 Kystverketts organisasjonskart med beredskaps-avdelingen og senteret.	9
Figur 5 Organisasjonskart Statens vegvesen	10
Figur 6 Krisefaser som en sirkulær prosess (Kruke 2012).....	16
Figur 7 Styring av samfunnssikkerhet og beredskap i virksomhetene	45
Figur 8 Modell for planleggingsprosess under utv.....	72
Figur 9 Modell for planleggingsprosess under utv.....	75
Figur 10 Modell for planleggingsprosess under utv.....	78
Figur 11 Modell for planleggingsprosess under utv.....	80
Figur 12 Modell for planleggingsprosess under utv.....	83
Figur 13 Modell for planleggingsprosess	86
Figur 14 Modellen for planleggingsprosessen	90

Tabelloversikt

Tabell 1 Arbeidsprosessen gjennom oppgaven	XX
Tabell 2 Informantenes bakgrunn og erfaring.....	YY

1. Innledning

De senere årene har samfunnet utviklet seg på en slik måte at individer, og offentlige og private virksomheter er betydelig mer sårbare enn tidligere, noe som innebærer at risiko og kriser i stadig større grad vil bli en del av virkeligheten for ledere i næringsliv, offentlig forvaltning og organisasjoner for øvrig (Weiseth og Kjeserud 2007). Terrorangrepene i USA i 2001 endret hele den vestlige verdens trusselbilde, og terrorhendelsene i Madrid i 2004, og London i 2005, tsunamien i Sør-Øst Asia i 2004 og terrorangrepet 22.juli 2011 er alle eksempler på hendelser som gir en økt forventning fra publikum om å bli ivaretatt i krisesituasjoner. Som følge av denne utviklingen og det økte fokuset på sikkerhet og beredskap har de fleste norske virksomheter i dag utviklet et beredskapsplanverk.

Samferdselssektoren har de seneste årene hatt et økende fokus på beredskap og krisehåndtering. Dette skyldes både virksomhetenes eget ønske om å være forberedt, samt publikums og myndighetenes forventninger om at en ulykke blir håndtert på en tilfredsstillende måte. Myndighetens ønske om å sikre seg så godt som mulig har ført til omfattende sikkerhetskrav for transport i luft, sjø, vei og bane og det er et økende krav om at ledende personer i offentlig og private virksomheter må være forberedt når ulykken er et faktum (Weiseth og Kjeserud 2007).

De fire infrastruktureierne for norsk samferdsel – Avinor, Jernbaneverket, Kystverket og Statens Vegvesen har som en av sine viktigste oppgaver å sørge for at alt ligger til rette for sikker ferdsel på sjø, vei, bane og i lufta. Disse etatene har gjennom mange år gjort en god og viktig jobb for å hindre at ulykker og hendelser skjer, og at passasjerer kommer trygt frem. Flyplasser, havner, broer, veier, tuneller, jernbane og sjøtransport er imidlertid alle eksempler på viktige infrastrukturanlegg som kan svikte og lage krise, og erfaringer viser at man aldri kan si med hundre prosent sikkerhet at en ulykke ikke vil inntreffe.

Vi har erfart at beredskap og krisehåndtering i norske virksomheter utføres med ulik engasjement, kompetanse, og organisering. De aller fleste virksomheter har i dag utviklet et beredskapsplanverk, men prosessen som ligger til grunn for utviklingen av beredskapsplanene er det ofte mindre fokus på. For at beredskapsplanene skal tas i bruk ved kriser er det viktig at brukerne har kunnskap om, og eierforhold til planverket. Vi tror at god tilrettelegging for planleggingsarbeidet setter fokus på forankring, organisering, involvering og delaktighet fra ansatte, som alle er viktige kriterier for utvikling av en god beredskapsplan.

Vi har ofte stilt oss spørsmålet «*hvem planverkene er utviklet for - hvem er målgruppen?*».

Clarke & Perrow (1996), som beskrevet i Rosness (2004) hevder at planene i mange tilfeller er utviklet for å tilfredsstille myndigheter og revisjoner. Dette er nok satt litt på spissen, men om brukerne ikke er med på utviklingen av planverket kan resultatet ofte bli omfattende og lite brukervennlig – og sett i dette perspektivet er det muligens myndigheter i revisjonssammenheng som er de flittigste brukerne av planverket.

1.1 Problemstilling

På bakgrunn av overnevnte har vi latt oss motivere til å stille spørsmål om hvordan de fire store infrastruktureierne i Norge – Avinor, Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen jobber med beredskapsplanlegging. Dette bringer oss videre til formålet med oppgaven, å studere hvordan de fire virksomhetene bruker kriterier som risikoforståelse, involvering og delaktighet, samarbeid og øvelser, organisering og forankring for å skape en god beredskapsplan til å håndtere hendelser som oppstår.

Vi stiller følgende problemstilling for denne oppgaven;

Hvordan legges det til rette for involvering og deltagelse ved utvikling av beredskapsplaner ved hovedkontoret til store offentlige samferdselsorganisasjoner?

Vi vil med utgangspunkt i teori som beskrives i kapittel 3 presentere forskningsspørsmål til oppgaven.

1.2 Avgrensning

Denne masteroppgaven har fokus på beredskapsplanlegging for håndtering av krisesituasjoner, der vi studerer tilretteleggelse av prosessen som fører frem til en beredskapsplan, og vi ønsker å studere hvordan beredskapsprosessen foregår i fire utvalgte virksomheter. Vi ser imidlertid oppgaven blir for omfattende ved å studere alle faser innen beredskap (værberedskap, driftsberedskap, osv.), og fokuserer i denne oppgaven på ulykkesberedskap.

Hovedfokuset i oppgaven er beredskapsplanlegging der vi i hovedsak studerer aktiviteter i førkrisefasen som vist i figur 6, da det er i denne fasen beredskapsplanleggingen for det meste foregår.

Studien er i all hovedsak avgrenset til hovedkontorene i de fire virksomhetene vi studerer. I to av virksomhetene har vi benyttet informanter på regionsnivå - dette som følge av

virksomhetens organisering og våre kriterier på informantene. Informantene våre er avgrenset til å omfatte de som jobber med beredskapsplanlegging, og vi har intervjuet relevante personer på ulike nivåer i virksomhetene. Oppgaven vil ikke inkludere planleggingsprosesser i forbindelse med bygging av ny infrastruktur (tunneler, veger, havner, flyplasser etc.).

1.3 Tidligere forskning

I søk etter relevant litteratur og forskning innen beredskapsplanlegging har vi kommet over følgende bidrag som har vært til nytte gjennom vårt studie.

Hvordan kan organisasjoner skape felles bevissthet rundt proaktivt beredskapsarbeid (Lygresten 2011) som tar for seg viktigheten av å være forberedt på en krise, og hvordan organisasjoner kan jobbe med beredskapsarbeid som fokuserer på proaktive prosesser.

Hva er god krisehåndtering?

(Lykke Amundsen 2011) sammenligning av Åsta ulykken og Alexander Kielland ulykken med utgangspunkt i Quarantellis ti punkter for god planleggingsprosess.

Videregående skolars beredskap for skoleskyting (Voster 2013) som tar for seg beredskapsplanlegging, beredskapsplaner og øvelser i forhold til videregående skoler og skoleskyting.

NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, Bakgrunnsnotat 7-12; Kruke, Bjørn Ivar (2012) *Samfunnssikkerhet og krisehåndtering*: Et paper presentert for 22. juli kommisjonen 13. mars 2012; Oslo: 22. juli kommisjonen. Notatet ble laget på bestilling av 22.juli kommisjonen, og omhandler konsepter innen krise, krisehåndtering og samfunnssikkerhet som kan være aktuelle for 22. juli kommisjonen i arbeidet med innsamling og analyse av data fra hendelsene 22. juli 2011.

Som vist ovenfor har vi funnet temaer som går på beredskapsplanlegging innenfor andre sektorer, men har ikke funnet forskning som går direkte på beredskapsplanlegging innen samferdselssektoren.

1.4 *Oppgavens videre struktur*

Denne oppgaven er delt inn i syv kapitler med underkapitler.

Kapittel 1 viser innledningen med bakgrunn og begrunnelse om hvorfor vi har valgt å skrive om beredskapsplanlegging i samferdselssektoren. Kapitlet avgrenser oppgavens innhold, og presenterer oppgavens formål og problemstilling.

Kapittel 2 gir en kort beskrivelse av de fire organisasjonene vi studerer, deres hovedoppgaver og organisering

Kapittel 3 presenteres det teoretiske grunnlaget der det gis en beskrivelse av ulike prinsipper rundt beredskapsplanlegging, og de viktigste prinsipper og kriterier beredskapsplanleggingen bør inneholde. Involvering, delaktighet, organisering og forankring, er noen sentrale begreper i teorikapitlet. Som en avslutning til kapitlet gis en presentasjon av oppgavens forskningsspørsmål.

Kapittel 4 beskriver valg av metode. Metodekapitlet gir blant annet et bilde av oppgavens forskningsdata, samt en beskrivelse av hvordan vi har funnet data, og kriterier for utvalgte informanter.

Kapittel 5 beskriver oppgavens empiriske grunnlag inndelt i dokumentstudier og intervjudata. Dokumentstudier og intervjuer gir mesteparten av det empiriske grunnlaget, og resultatene av våre intervjuer gis i dette kapitlet

Kapittel 6 drøfter funnene av våre innsamlede data opp mot teorien, og problemstilling
Kapitlet er strukturert på bakgrunn av forskningsspørsmålene beskrevet i kapittel 3.

Kapittel 7 gir på bakgrunn av drøftingens viktigste funn en konklusjon som gir svar på oppgavens problemstilling, og avsluttes med en anbefaling til videre forskning.

2. De fire infrastruktureiere

I dette kapitlet gir vi en kort introduksjon til de fire infrastruktureierne vi studerer; deres virksomhetsmål, informasjon om infrastrukturen, samt presentasjon av organisasjonskart som viser hvordan virksomhetene organiserer sitt arbeid med beredskap.

En nærmere presentasjon av virksomhetene som omhandler overordnede rammevilkår og interne rammevilkår blir presentert i kap 5.1 og 5.2.



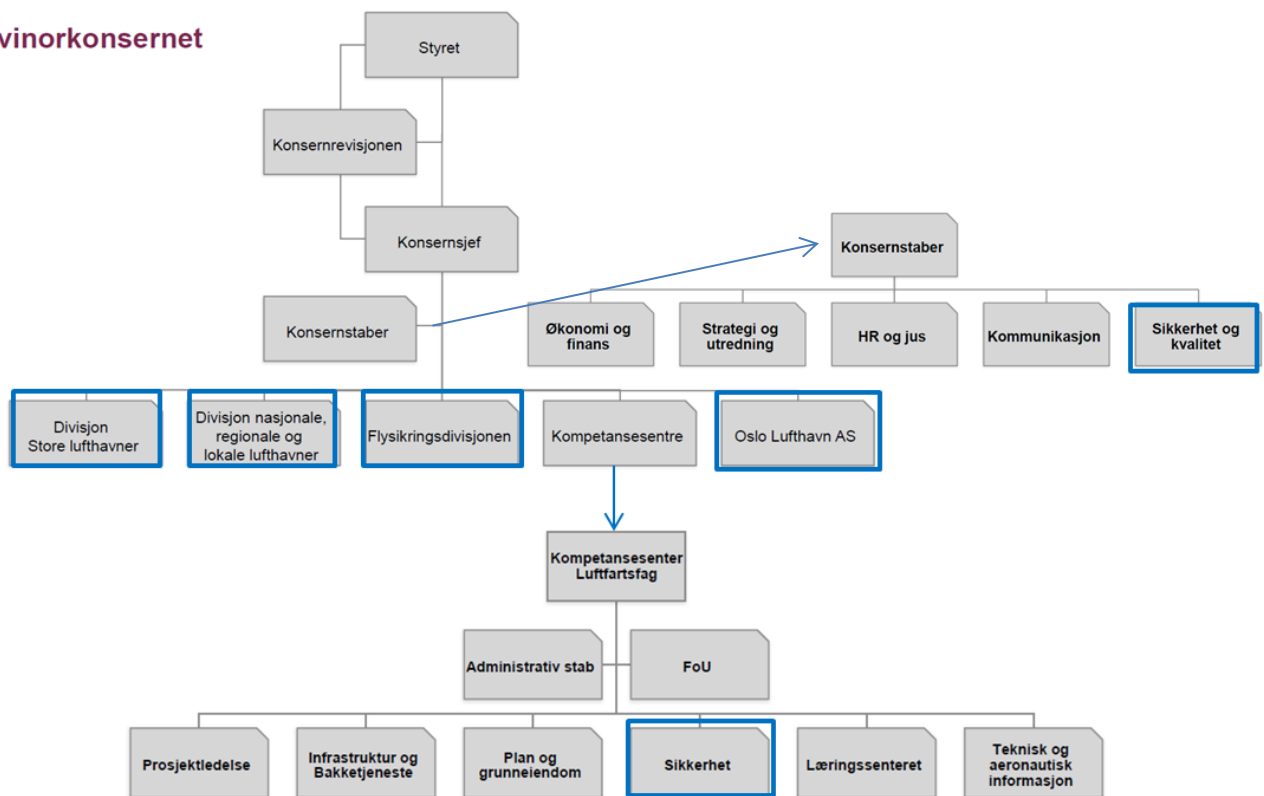
Figur 1 Virksomhetenes plassering i forhold til overordnede rammevilkår

Alle de fire statlige virksomhetene er underlagt Storting og regjering gjennom sine respektive departement, Fiskeri- og kystdepartementet og Samferdselsdepartementet.

2.1 Avinor

Avinor er et statlig aksjeselskap under Samferdselsdepartementet, og har som mål å legge til rette for sikker, miljøvennlig og effektiv luftfart i alle deler av landet. Det primære virksomhetsområdet består i den daglige driften av 46 landsomfattende lufthavner inkludert nasjonal flysikringstjeneste for sivil og militær luftfart som dekker kontrolltårn, kontrollsentraler og teknisk infrastruktur. Avinor har ansvar for de statlige lufthavnene og flysikringstjenesten i Norge. I Avinor arbeider det rundt 3000 ansatte. Avinor har ansvaret for drift av 3 kontrollsentraler – Oslo, Stavanger og Bodø, og alle lufthavnenes kontrolltårn. I 2012 reiste 46 millioner passasjerer til eller fra en lufthavn. (Avinor Årsrapport for 2012).

Avinorkonsernet



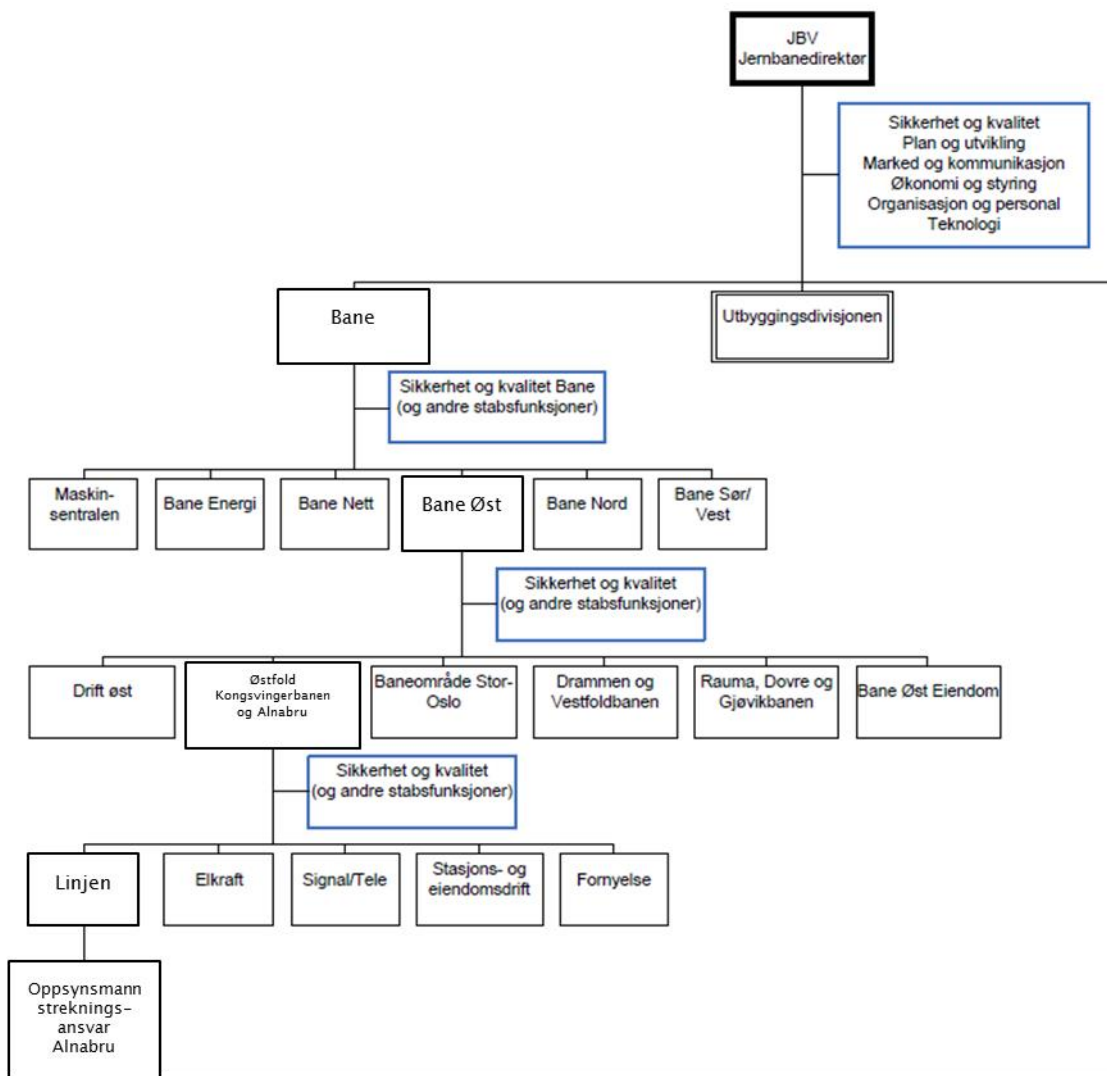
Figur 2 Avinors organisering i forhold til beredskapsarbeid

Figur 2 viser hvordan beredskapsarbeidet er organisert i Avinor. Beredskapsplanleggere er plassert der det er et risikoeierskap. Basert på risikoeiers erkjente restrisiko er det den enkelte risikoeiers ansvar å planlegge tilfredsstillende beredskap - både for eget risikoområde og å bidra til at samvirkeaktører har tilsvarende der hvor det eksisterer et grensesnitt inn mot risikoeiers risiko.

Eierskapet til beredskapsplanlegging er plassert hos konsernsjefen, mens det faglige ansvaret for beredskap er plassert i kompetansesenter Luftfartsfag, i enheten for Sikkerhet.

2.2 Jernbaneverket

Jernbaneverket planlegger, prosjekterer, bygger, drifter og vedlikeholder jernbaneinfrastruktur. De har ansvaret for kapasitetsfordelingen mellom togselskaper og passasjer- og godstrafikk. I tillegg kommer ansvaret for den operative trafikkstyringen på jernbanenettet i Norge. Jernbaneinfrastrukturen består av 4 170 km spor hvorav 251 km er dobbeltspor, 704 tunneler og 2 446 bruer. Langs jernbanenettet ligger det 339 stasjoner og holdeplasser med persontrafikk. Jernbaneverket har rundt 4000 ansatte.



Figur 3 viser Jernbaneverkets banedivisjon.

De blå boksene viser hvor i organisasjonen det jobbes med beredskapsplanlegging.

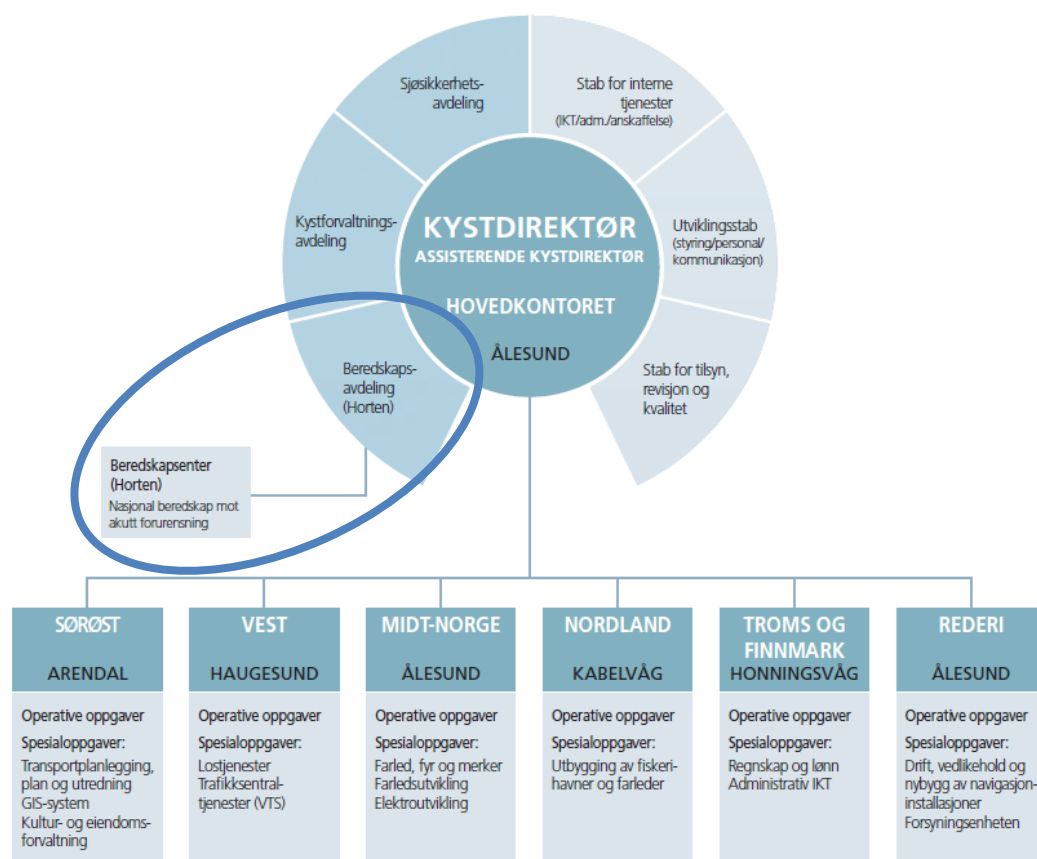
Som vist i organisasjonskartet i figur 3 foregår beredskapsarbeidet i Jernbaneverkets banedivisjon ved ulike enheter og nivåer i virksomheten.

Innenfor samfunnssikkerhet og beredskap har Jernbaneverket både et internt ansvar, og et sektoransvar i forhold til samordning og koordinering mellom brukere av infrastrukturen, og et ansvar i forhold til å ivareta infrastrukturen.

2.3 Kystverket

Kystverkets visjon er å utvikle kysten og havområdene til verdens sikreste og reneste. To av Kystverkets mål er å skape sikker seilas og rent miljø. Til sammen har Kystverket rundt 1000 ansatte, hvorav rundt 700 er i operativ tjeneste. Virksomheten omfatter åtte driftsenheter; fem regioner, rederiet, beredskapssenteret og hovedkontoret. Staten har rundt 50 operative enheter langs kysten. Virksomhetens viktigste oppgaver er blant annet å utvikle og vedlikeholde farleder og fiskerihavner, fyr- og merketjenester, trafikksentral- og lostjenester, statlig beredskap mot akutt forurensning og havnesikkerhet (ISPS).

I arbeidet med å løse disse oppgavene samarbeider Kystverket bredt med andre offentlige virksomheter med ansvar for sikkerhet, transport og beredskap. I arbeidet ligger også maritim sektor av Nasjonal transportplan (NTP). (Kilde: Kystverkets nettside 2013)



Figur 4 Kystverkets organisasjonskart med beredskaps-avdelingen og senteret.

Beredskapsarbeidet i Kystverket fokuserer på å ivareta Statens beredskapsansvar i forhold til akutt forurensning i Norge, både til lands og til vanns. Som figur 5 viser, har beredskapsavdelingen i Horten som er en del av hovedkontoret, ansvaret for overordnet styring av fagområdet, og de løser direktoratsoppgaver innehar fagansvar for beredskap i Kystverket.

Beredskapsavdelingen har lokalkontor i Bergen, Ålesund, Kabelvåg, Tromsø som bistår kommuner og de regionale delene av Kystverket innenfor beredskapsarbeid og beredskapsplanlegging. Videre består beredskapsavdelingen av en dedikert del som kalles Beredskaps-senteret(Horten) som leder alle operasjoner tilknyttet akutt forurensning.

2.4 Statens vegvesen

Statens vegvesen har sektoransvar for veg og vegtrafikk, og skal arbeide for et sikkert, miljøvennlig, effektivt og universelt utformet transportsystem for å dekke samfunnets behov for transport og fremme regional utvikling. I samsvar med gjeldende rammebetingelser skal Statens vegvesen ivareta ansvar for riksveger, riksvegferjeforbindelser og vegtransport.

Virksomheten består av Vegdirektoratet og fem regioner med til sammen 20 vegavdelinger. Det arbeider rundt 6 500 ansatte i Statens vegvesen.

Vegvesenet er underlagt Samferdselsdepartementet når det gjelder det statlige vegnettet på 10 400 kilometer. Mange av riksvegene ble fra 2010 overtatt av fylkeskommunene og Statens vegvesen stiller sine ressurser til disposisjon (og er underlagt) fylkeskommunene for oppfølging av fylkesvegene, som består av 44 200 kilometer. Dette innebærer også ressurser i forhold til beredskap og krisehåndtering. (Handlingsprogrammet 2010-2013, Statens vegvesen 2010).

Den daglige trafikkberedskapen, som er en viktig del av beredskapen tilknyttet vegnettet, drives gjennom 5 vegtrafikksentraler, i samvirke mellom vegavdelingene, vegtrafikksentralene og entreprenører som forestår arbeidet tilknyttet vegnettet.



Figur 5 Organisasjonskart Statens vegvesen

Figur 5 viser beredskapsarbeidet i Statens vegvesen, hvor ansvaret for beredskapsarbeidet i Statens vegvesen er faglig tillagt Vegdirektørens styringsstab, som er eier av prosessen for samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering. Videre skjer beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid i Vegdirektoratet, på regionsnivå og på de 20 vegavdelingene som er underlagt regionene. Dette innebærer at det er fagpersoner ansatt i beredskapsarbeid på direktoratsnivå, og regionalt nivå som støtter vegavdelingene i beredskapsarbeidet.

3. Teori

I dette kapitlet vil vi beskrive prinsipper for planleggingsprosesser ved utviklingen av beredskapsplanverk. Eisenhowers velkjente sitat «*plans are nothing, planning is everything*» er betegnende for fokuset i kapitlet, der en rekke forskere som blant annet Quarantelli (1998), Perry og Lindell (2003), McConnell og Drennan (2006) og Boin og Lagadec(2000) i likhet med Eisenhower skriver om viktigheten av å fokusere på prosessen og ikke på det ferdige produktet - beredskapsplanen. Teorien vil være relevant i forhold til problemstillingen, og vil sammen med innsamlede data bidra til å svare på oppgavens tre forskningsspørsmål som stilles på bakgrunn av problemstilling og gjennomgått teori. Som teoretisk grunnlag har vi valgt å ta utgangspunkt i Quarantellis (1998) prinsipper¹ om god beredskapsplanlegging, men har også trukket inn andre forskere for å øke relevansen i forhold til problemstillingen.

Vi innleder teorikapittelet med definisjoner og beskrivelse av begrepene beredskap, krise, og risikopersepsjon. Beredskap er noe som foregår i førkrisefasen (se figur 6) og hvordan beredskapen håndteres er som vi ser av definisjonene i kapitel 3.2 avgjørende for hvordan en krisesituasjon utvikler seg. Beredskap og risikopersepsjon har begge til felles med beredskapsplanlegging at det handler om førkrisefasen og en usikkerhet om hva som vil hende i fremtiden. Når krisen inntreffer vil virksomheten ta i bruk planverket som er utviklet gjennom planleggingsprosessen. Det finnes mange ulike meninger og definisjoner om hva som er en krise, og hvilket risikobilde en virksomhet innehar har en betydning for hvilke kriser det planlegges for.

Deretter beskriver vi kriterier for god beredskapsplanlegging. Utgangspunktet er som nevnt Quarantellis (1998) prinsipper om god beredskapsplanlegging, men prinsippene følges ikke systematisk som i hans oppsett, og inneholder heller ikke nøyaktig de samme punktene. Blant annet har vi trukket inn forankring som et viktig kriterie for god beredskapsplanlegging, men baserer oss da på andre forskere som blant annet McConnell og Drennan (2006) og Olsen m. fl. (2008). Andre forskere er trukket inn under flere punkter, som blant annet ved involvering og delaktighet hvor Innes (1998) vies oppmerksomhet.

¹ Som grunnlag er Quarantellis ti prinsipper om god beredskapsplanlegging lagt til grunn, men punkt 4 og 9 er ikke med som grunnlag da vi vurderer innholdet som for det meste dreier seg om innsatsen til innbyggere, rammende og tilfeldige forbipasserende innsats ved en krise. Quarantelli (1998) understreker at disse er en viktig ressurs som ikke blir hysteriske eller får panikk ved krise, men derimot er en stor og viktig ressurs, og ofte de første på skadestedet etter en krise. Dette er et viktig prinsipp og må inkluderes i en planleggingsprosess, i disse punktene til å ha mindre relevans for vår problemstilling

3.1 Beredskap

Mange forskere og mange dokumenter definerer og beskriver beredskap, blant annet (NOU 2000:24, NOU 2006:6, Perry og Lindell 2003, Aven et.al.2001)

Sårbarhetsutvalgets har i NOU 2000:24 Et sårbart samfunn (s.20) definert beredskap som;
«planlegging og forberedelser av tiltak for å begrense eller håndtere kriser eller andre uønskede hendelser på best mulig måte».

Sårbarhetsutvalgets definisjon fokuserer både på den forebyggende førkrisefasen gjennom det å forebygge, men tar også høyde for å være best mulig forberedt dersom en hendelse skulle skje.

Denne definisjonen har mange likhetstrekk med infrastrukturutvalgets definisjon (NOU 2006:6 (s.38)); som definerer beredskap som; *«Beredskap er den planleggingen og forberedelser som gjøres for å kunne håndtere en uønsket hendelse dersom den først inntreffer».*

Videre sier Infrastrukturutvalget sin NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst (2006:38) om beredskap;

«I kjernen av begrepet beredskap ligger erkjennelsen om at det alltid vil oppstå uønskede hendelser selv om forebyggende tiltak er iverksatt på forhånd. Det vil likevel være et mål og redusere sannsynligheten for uønskede hendelser ved å forebygge. Det fremstår derfor som en utfordring og balansere forebyggende tiltak og beredskapstiltak»(ibid).

Aven m.fl. (2004, s.17) knytter beredskap til *«de tiltak som bidrar til å hindre at farlige situasjoner får utvikle seg til ulykker, eller tiltak for å redusere konsekvensene når noe først har gått galt».* Aven m.fl. sin definisjon er på linje med Infrastrukturutvalget (2006) som fokuserer på å redusere konsekvensene dersom noe allikevel skulle skje. Der er fokus å bruke det man har planlagt for etter at krisen har skjedd.

Felles for disse definisjonene er erkjennelsen om at uønskede hendelser alltid vil kunne dukke opp, selv om man har fokusert og tilrettelagt for forebygging av disse uønskede hendelser i forkant.

Sårbarhetsutvalgets definisjon fokuserer på førkrisefasen med forberedelser og tiltak som begrenser – i dette ligger blant annet å utvikle kriseplaner, rutiner, kartlegge ressurser, øke kompetanse, samt øvelser og trening av personell.

Perry og Lindell (2003, s. 338) definerer beredskap med følgende;

“Kriseberedskap vil si en politisk myndighets beredskap til å reagere konstruktivt på trusler fra omgivelsene på en måte som minimerer de negative konsekvensene av krisen for individers helse og sikkerhet og for fysiske strukturer og systemers integritet og funksjon.»

I dette legger Perry og Lindell til rette for at myndighetene skal arbeide forebyggende med beredskap i forhold til å tilrettelegge for muligheter til å reagere konstruktivt hvis noe skjer, og det å skape fokus på myndighetenes evne til å reagere på trusler fra omgivelsene på en måte som minimerer de negative konsekvensene.

I denne oppgaven velger vi å bruke sårbarhetsutvalgets definisjon av beredskap fordi den veldig tydelig setter fokus på førkrisefasen, og begrensende faktorer som bidrar til en god planleggingsprosess.

3.2 Krise

Mange forskere og mange offentlige dokumenter definerer hva kriser er - blant annet Thomas & Thomas 1928, Rosenthal, Boin og Comfort, 2001, I St.meld. 17, 2001-2002 og Sårbarhetsutvalget (NOU2000:24).

Thomas & Thomas (1928) har en populærfremstilling av ordet krise; *«hvis det oppleves som en krise så er det en krise»*

Denne definisjonen av en krise skiller seg noe ut fra de øvrige ved at den i stor grad er påvirket av den subjektive oppfatning av situasjonen.

I NOU 2000:24 *Et sårbart samfunn* er en krise beskrevet som *«påkjenninger mot samfunnet som i art og omfang går utover det som regnes som normalrisiko og normalbelastning i fredstid»* som derved fokuserer på hendelser som går ut over virksomhetenes normale situasjoner (2000, s. 18).

Rosenthal, Boin og Comfort, 2001 (i Olsen m. fl. 2008, s. 47) definerer krise som *«En krise er en alvorlig trussel mot strukturer, verdier og normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig og foreta kritiske beslutninger»*. Her er det altså snakk om en trussel som ofte kommer overraskende, og som medfører usikkerhet, tidspress og stress.

Infrastrukturutvalget ved NOU 2006:6 *Når sikkerheten er viktigst* mente imidlertid at definisjonen fra NOU 2000:24 kunne virke innsnevrende og være uheldig med tanke på å tilnærme seg de sikkerhetsutfordringer samfunnet står overfor på en helhetlig måte, og utviklet en ny definisjon; «*krise er en hendelse som har potensiale til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner*» (2006, s 199).

Definisjonen fokuserer på organisasjonens evne til å utføre viktige funksjoner – noe som er i tråd med DSB sin definisjon, som vist under, som også har fokus på situasjoner som truer virksomhetens kjernevirksomhet.

DSB (2009) betegner krise som «*en organisasjon, institusjon eller en virksomhet er i en krise når det oppstår en situasjon som truer eller kan true en virksomhets kjernevirksomhet og/eller troverdighet*». DSB er ikke så opptatt av å sette en situasjon inn i definisjon, men er opptatt av at den enkelte virksomhet selv tenker gjennom hva som vil være en krise og forbereder seg deretter (DSB 2009).

For oppgaven har vi valgt å bruke DSB sin definisjon på krise. Definisjonen er valgt med grunnlag i de fire virksomhetene vi studerer, og den enkeltes ansvar med å identifisere hva som er en krise for virksomheten, og legge dette til grunn for sin beredskapsplanlegging.

3.3 Risikopersepsjon

Risikopersepsjon handler om hvordan folk flest forstår, opplever og håndterer risiko og farer (Aven m.fl. 2004), og som Thomas og Thomas (1928) viser til i sin definisjon av krise har det vist seg å være en sammenheng mellom opplevd risiko og hvordan mennesker forholder seg til risiko. Hva som oppfattes som risiko og hvor risikofylt ulike forhold oppleves, vil være styrt av både individuelle forhold og kjennetegn ved den kulturen man er en del av (Boyesen 2003, Aven m.fl. (2004)), og dermed være avgjørende for det fokus organisasjonen har på sikkerhet.

I dag er det et økende fokus på usikkerhet i forbindelse med risiko, noe som også følgende definisjon av begrepet viser til; «*risiko er kombinasjonen av mulige fremtidige hendelse/ konsekvenser og tilhørende usikkerhet*» (Aven m. fl. 2008).

Ut fra denne definisjonen og den individuelle oppfattelsen av risiko beskrevet over kan vi si at det er uenighet om hva som utgjør en risiko, da risiko i stor grad er avhengig av den enkeltes oppfattelse (Aven m.fl. 2004 og Olsen m. fl. 2008).

I det tradisjonelle synet på risiko går det et skille mellom hva som er reell og objektiv risiko ut fra teknisk/naturvitenskapelig perspektiv (ingeniørperspektivet) og hva som er opplevd risiko ut fra et samfunnsvitenskapelig perspektiv. Ut fra et teknisk perspektiv vil man ofte oppleve at eksperter mener å ha enerett på sannheten når det gjelder risiko (Boyesen 2003), mens et samfunnsvitenskapelig perspektiv referer til alle aspekter av folks opplevelse og følelser i forhold til hva slags farer de står ovenfor, hvilke konsekvenser farene kan føre til, og hva som er akseptabelt (Aven m.fl. 2004).

I henhold Olsen m. fl. 2008 det et mer moderne kunnskapsbasert og beslutningsorientert perspektiv som søker å bygge bro mellom det tekniske og det samfunnsvitenskapelige syn på risiko finnes ikke en objektiv og en reell risiko som beskrevet ovenfor, og risiko vil være avhengig av vurderinger.

En risikovurdering må imidlertid settes inn i en sammenheng, og bygge på en del faktaopplysninger; hvem uttaler seg, hva er grunnlaget for uttalelsen, samt historiske og sosiale sammenhenger er blant bidrag i forståelsen for hva risiko er. (Olsen m.fl. 2008). Innenfor det kunnskapsbaserte og beslutningsbaserte perspektivet skilles det vanligvis mellom en bred kvalitativ og en mer avgrenset kvantitativ forståelse. Ved den kvalitative forståelsen er risikoen en kombinasjon mellom sannsynlighet og konsekvens, mens det kvantitative synet på risiko har fokus på sannsynligheter (Aven m.fl. 2004).

Det viser seg at det kan være vanskelig og vekte sannsynlighet og konsekvens opp mot hverandre, og eksperter og lekfolk vil vekte sannsynlighet og konsekvens forskjellig. I noen tilfeller tillegges konsekvens uforholdsmessig stor betydning i forhold til sannsynlighet, i andre tilfeller undervurderes konsekvensen dersom sannsynligheten oppleves som ubetydelig (Olsen m.fl. 2008).

Vår evne til å oppleve og å oppdage risiko påvirker i stor grad vår atferd. For virksomheter er risikobevisssthet og forståelse hos de ansatte et viktig verktøy for at virksomheten så tidlig som mulig skal være i stand til å avdekke risiko som kan utvikle seg til en krise dersom den ikke blir håndtert raskt (Olsen m. fl. 2008). Et mest mulig felles risikobilde vil ifølge Quarantelli (1998) være en av flere forutsetninger for en god planleggingsprosess.

Risikobildet vil imidlertid variere i forhold til nærhet til farekilden hvilket betyr at de som jobber i den skarpe enden vil ha et annet syn på risiko enn de som jobber i den butte enden. I en

planleggingsprosess vil hva det planlegges for bære preg av en viss usikkerhet, og nøyaktig hva det planlegges for kan ikke beskrives på forhånd (Aven m.fl. 2004).

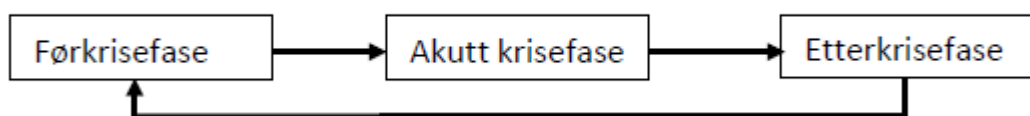
Som en oppsummering har altså ulike deler av virksomheten et variert bilde av hva som kan være mulige farer og scenarioer for virksomheten. En viktig faktor i planleggingen blir derfor å involvere de ulike gruppene for å bidra til et likt informasjonsgrunnlag og en felles risikoforståelse på tvers av organisasjonsnivåer.

3.4 *Prinsipper for god planlegging*

Som nevnt beskriver mange forskere beredskapsplanlegging som en prosess der man skal utvikle et produkt som er beredskapsplanen som benyttes under en krise. Quarantelli 1998, Perry og Lindell 2003, Boin og Lagadec 2000, McConnell og Drennan, 2006, Weiseth og Kjeserud 2007 er et utvalg av forskere som skriver om prosessen, og viktigheten av involvering av ansatte og forankring i toppledelsen som viktige punkter med utvikling av en god beredskapsplan. Quarantelli (1998) beskriver ti prinsipper for god beredskapsplanlegging. Under tar vi utgangspunkt i noen av Quarantellis (1998) prinsipper som er relevant for vår problemstilling, men vil også som nevnt innledningsvis benytte oss av nevnte forskeres teoretiske grunnlag, for å øke relevansen til vår problemstilling.

3.4.1 *Hvilken krise planlegges det for?*

Det finnes en rekke faseinndelinger av kriser, men uavhengig av navn og antall faser inkluderes alle fasene som er vist i figur 6; (Kruke 2012)



Figur 6 Krisefaser som en sirkulær prosess (Kruke 2012)

Den sirkulære prosessen vil alltid komme tilbake til førkrisefasen, men da i forsterket utgave, som følge av læring som gjør oss mere robuste til å håndtere neste krise. Den akutte krisefasen har fokuset på å håndtere krisen med varsling, kommunikasjon, planverk, ordre og kontroll som viktige momenter, mens etterkrisefasen har fokus på evaluering, læring og gransking. Ved å se faseinndelingen som en sirkulær prosess vil organisasjonen lære av tidligere hendelser og komme frem til en mer robust førkrisefase (Kruke 2012).

Om fokuset holdes på førkrisfasen i normalsituasjon vil det kunne bidra til at en proaktiv tenkemåte i forhold til kommende kriser som gjør oss mer oppmerksomme på signaler om at noe kan være galt. (Kruke 2012, Weick, Sutcliffe et.al. 1999; Weick 2001; Weick and Sutcliffe 2001), da det er særlig i perioden rett før kriser oppstår at fornektning av faretegn gjør seg gjeldende (Weiseth og Kjeserud 2007).

Som sårbarhetsutvalgets (NOU 2000:24) definisjon av beredskap peker på er førkrisefasen den forebyggende fasen med fokus på planverk, planleggingsprosess, involvering, delaktighet, informasjon, øvelser, kompetanse og opplæring. Som nevnt i avgrensingen fokuserer vi i denne oppgaven på førkrisefasen.

Den viktigste samfunnsoppgaven under en krise er for våre virksomheter å redde liv og helse, og ivaretas av redningsetatene. Deretter, og/eller parallelt overlates krisehåndteringen til organisasjonen/bedriften/etaten som «eier» ulykken. Hvordan «eier» skal håndtere krisen vil blant annet avhenge av hvilken type krise de står ovenfor, men ledelsen bør være forberedt på å kunne håndtere kriser i forskjellige situasjoner (Olsen m.fl. 2008). Det skilles mellom ulike type kriser som kjennetegnes ved hvor raskt de utvikler seg, hvor godt samfunnet er forberedt, hvilke konsekvenser de har, hvor lenge de varer, hva/om noe har i skjedd i forkant, og som følge av dette hvordan de håndteres. Uavhengig av type krise vil selve krisen som regel komme som en overraskelse (ibid).

Ovenfor viste vi et utvalg av ulike måter og definere kriser på, men det er ofte slik at begrepene ulykker, kriser og katastrofer blir brukt litt om hverandre, og forskjellen mellom de ulike begrepen blir litt flytende (Olsen m.fl. 2008).

Quarantelli (1998) mener imidlertid at det er responsen for håndteringen av ulykken som avgjør hvilken kategori hendelsen havner under. Som følge av samfunnets raske utvikling på mange områder mener Quarantelli (1998) at vi kan planlegge for større kriser i årene som kommer. Det er viktig at beredskapsplanlegger har forståelse for hva en krise er, og at forskjellen på en krise og mindre ulykke i hovedsak ligger i hyppighet og størrelse. Mens en mindre ulykke ofte håndteres på operativt nivå av redningspersonell som helse, brann og politi, vil en krise være avhengig av samarbeid med eksterne aktører, der kontakten må etableres raskt og utenfor de formelle rammene som preger ordinære samarbeidsmøter.

Perry og Lindell (2003) trekker frem viktigheten av kjennskap til mulige trusler for å kunne planlegge for en krise, og sier i likhet med et utvalg andre forskere (Aven m. fl. 2004,

McConnell and Drennan 2006, Boin and Lagadec 2000, Boin m.fl. 2005). Kriser er sjeldent like, og i planleggingsprosesser er det viktig og fokusere på kommende kriser, og ikke på de som allerede har skjedd. Hvilke type kriser man skal planlegge for er imidlertid vanskelig å svare på. Det vil alltid være et spørsmål om man skal forberede seg på worst case scenarioer, eller om man skal legge seg på et lavere ambisjonsnivå (Kruke 2012), og det er ifølge Quarantelli (1998) ikke uvanlig at en virksomhet planlegger for «*hvilke kriser som passer best*», og understreker at god planlegging må ta utgangspunkt i hendelser som er mest realistiske at virksomheten kan bli utsatt for.

Det har vært en generell enighet i det norske samfunnet over mange år om å legge oss på et forholdsvis lavt ambisjonsnivå med hensyn til beredskap – noe som også gir signaler om hvor trygt det norske samfunnet oppleves å være (Kruke 2012).

Ved hjelp ROS analyser og forebyggende tiltak kan virksomheten reagere før ulykken har skjedd. Om det allikevel skjer en ulykke understreker flere forskere som nevnt ovenfor på viktigheten med en proaktiv handlemåte som hjelper virksomheten å se mot neste hendelse, og ikke tenke reaktivt og fokusere på den ulykken som akkurat har skjedd (Aven m.fl. 2004, Boin m. fl. 2005, Kruke 2012, Quarantelli 1998, Perry og Lindell 2003).

3.4.2 Kommunikativ planlegging - involvering og delaktighet

Planleggingens rolle og funksjon i samfunnet er et mye omdiskutert tema der uenigheten ikke har ligget i om det skal planlegges, men hvordan planleggingen skal gjennomføres. Ved å planlegge reduseres usikkerhet, og planlegging gir et bedre beslutningsgrunnlag. Planlegging foregår imidlertid forskjellig i ulike virksomheter der noen ser planlegging som en sentral og viktig del av beslutninger, mens planlegging i andre virksomheter er mer symbolsk. Den kommunikative tilnærmingen til planlegging handler om å skape prosesser der både fagpersoner og beslutningstaker gjennom høringer og innsigelser bidrar til et best mulig resultat (Aven m.fl. 2004).

I kommunikativ planlegging skjer læringen i selve planleggingsprosessen, der meningsutveksling og meningsdannelsen pågår. Det er derfor viktig at alle som blir berørt og har interesse av saken involveres og er delaktige fra starten. Årsaken til at planleggingen ofte ikke er tilfredsstillende utført kan blant annet komme av manglende interesse, tid, og kompetanse hos de som skal planlegge (Aven m.fl. 2004).

Perry og Lindell (2003) beskriver også utfordringen beredskapsarbeidet ofte møter i organisasjonen i forhold til prioritering av ressursbruk, og sier at selv om planleggingsprosessen har foregått på en tilfredsstillende måte kan man møte utfordringer ved å få planene vedtatt, prioritert og fulgt opp i organisasjonen. Dette kan ses i sammenheng med at det ofte er stort avvik i kunnskap og forståelse mellom de som planlegger og de som skal motta og bruke produktet (Aven m.fl. 2004).

Westrum & Adamski (2009) kommer inn på dette når de sier at kunnskap blir formidlet, men ikke kommunisert, noe de gir et godt eksempel på der de skriver at mange som utvikler styrende dokumenter forutsetter at brukeren umiddelbart forstår innholdet. Imidlertid viser det seg ofte at innholdet er uklart og vanskelig og forstå, noe som medfører at dokumentene ikke blir brukt. De hevder at personene som utvikler disse dokumentene ikke har vurdert behovene til sluttbruker (ibid).

Hva sluttbruker har behov for, bør ifølge Quarantelli (1998) formidles gjennom informasjonsdeling, kommunikasjon og samhandling som er viktige faktorer i planleggingsprosessen. Han påpeker videre at god planlegging blant annet består av å etablere informasjonskanaler som gjør at alle involverte parter får nødvendig informasjon. Dette samsvarer med Innes (1998) sin teori om kommunikativ planlegging der planleggingsprosessen er viktigere enn det ferdige produkt, og det fokuseres på planleggingens muligheter basert på delaktighet og felles forståelse.

Innes (1998) ser på viktigheten av informasjonsdeling, og hvilke krav og prosesser som må etableres for at informasjon deles. Vitenskapelig, teknisk og formell informasjon er viktig, men Innes (1998) vektlegger også personlige erfaringer og historiske perspektiver i sin kommunikative planlegging. I denne type planlegging legges det vekt på å skape prosesser der både fagpersoner og beslutningstakere bidrar til best mulig resultat og læringen ved at ulike interesser trekkes inn i selve planleggingsprosessen. (Aven m.fl. 2004, Innes 1998).

Med kommunikativ planlegging vil planleggerne fungere som en tilrettelegger for de involverte. Det forutsettes at de som deltar i prosessen har en legitim posisjon til deltagelse – dvs stilling, erfaring og utdanning, at de er åpne og ærlige i sin argumentasjon, samt at de er villige til å lytte og lære av andre selv om det strider mot deres egne meninger. Planleggeren blir dermed en fasilitator mellom aktører med ulike interesser og en viktig oppgave er å sørge for at ingen synspunkter undertrykkes, og at prosessen er åpen for motstridende interesser. (Innes 1998)

3.4.3 Forankring

Ved å følge Quarantellis (1998) prinsipper for god planlegging har man et godt utgangspunkt når ulykken inntreffer. Imidlertid vil man ofte møte utfordringer både i planleggingsprosessen og når krisen skal håndteres. Kostnader og prioritering av ressurser og arbeidsoppgaver er som tidligere nevnt eksempler på at slikt arbeid kan få en lavere prioritet i organisasjon. Sagt med andre ord; selv om det er forståelse og kunnskap i organisasjonen om forutsetningene for en god planleggingsprosess og god krisehåndtering er det ikke gitt at gitt at dette er på plass (Quarantelli 1998).

Å forebygge en krise handler om hva som er gjort i forkant av krisen, samt hvordan man er forberedt til å møte krisen når den oppstår. Det er avgjørende å få sentrale beslutningstakere interessert i forebygging, slik at nødvendige ressurser til planleggingsprosesser som ivaretar opplæring, informasjonsdeling, og øvelser blir prioritert (Olsen m. fl. 2008, Boin og Lagadec 2000).

Det kan imidlertid være en utfordring å få oppmerksomhet hos ledelsen som har drift effektivitet og overskudd som sitt viktigste fokus. Utfordringen med beredskapsarbeid er at arbeidet er usynlig dersom ulykker ikke skjer, og det er også slik at en krise som håndteres bra ikke får stor oppmerksomhet, mens kritikken kan være stor når resultatet er dårlig (Olsen m. fl. 2008).

«*Personal involvement in preparatory and learning process tends to change completely when the «boss» is personally engaged in the case*» sier Boin og Lagadec (2000, s. 189) og forklarer at arbeidet med forankring må starte hos toppledelsen. Om ledelsen ikke allerede ser viktigheten med godt beredskapsarbeid må man starte med å endre oppfatningene og holdninger som innebærer at toppledelsen ikke trenger å delta på øvelser eller være involvert i krisehåndtering og beredskap (Boin og Lagadec 2000, Weiseth og Kjeserud 2007).

McConnell og Drennan (2006) sier at lav risikoerkjennelse og kriseforståelse hos beslutningstakere i en organisasjon ofte medfører at beredskapsplanleggere har problemer med å få ledelsen til å prioritere arbeid med beredskapsplanlegging, og worst case tankegangen blir ofte nedprioritert i kampen om organisasjonens ressurser. Denne utfordringen beskriver de blant annet i sin artikkel Mission Impossible (McConnell og Drennan 2006, s. 69) ved at det ikke er umulig å få forankring hos ledelsen men at utfordringen er stor; «*Planners and crises managers will always struggle against the fact that pre-planning will tend to low on agendas, while crises themselves are not amenable to advance predictability*».

De beskriver videre at denne utfordringen har flere årsaker; det er lav sannsynlighet for at en krise vil inntreffe, og ofte er organisasjonskulturen av typen «*it couldn't happen here*».

Knappe ressurser er også en faktor som gjør det vanskelig å tenke det utenkelige og forberede seg på worst case. Paradoksalt nok er det som McConnell og Drennan (2006, s. 63) påpeker i sin artikkel ofte slik at en krise får beslutningstakere til å sette beredskap på agendaen; «*The shock and 9/11 has galvanised many countries into reforming their crisis planning operation*». På samme måte ser vi hvordan beredskap er satt på agendaen i offentlig etater og i private virksomheter etter 22.juli.

Det er viktig at beredskapen koordineres på alle nivåer i organisasjonen, slik at planverket er godt kjent ved en krise. Alle som deltar i planleggingsprosessen har også ansvaret for å gjøre planverket kjent i organisasjonen. En forutsetning for at dette arbeidet blir vellykket er at ledelsen tar initiativ, og signaliserer at arbeidet tas på alvor (Lygresten 2011, Weiseth og Kjeserud 2007).

3.4.4 Organisering

Planlegging bør gjøres generelt og fleksibelt. Quarantelli (1998) peker på at det ofte planlegges for spesifikke scenarier, og det fokuseres for lite på den generelle planleggingen som kan anvendes på flere ulike kriser. Planlegging for ulike kriser vil ofte medføre at planleggingsprosessen blir delt på ulike avdelinger og nivåer i organisasjonen. Som vi påpekte tidligere sier Quarantelli (1998) at kriser er forskjellige, men det er ikke viktig om krisen er forårsaket av f.eks. jordskjelv eller lekkasje av giftige gasser. Det som er viktig å fokusere på under planleggingen er krisens forutsigbarhet, varighet, omfang og påvirkning, samt om den oppstår plutselig eller med noen form for forvarsel.

Quarantelli (1998, s 7) påpeker viktigheten om at en og samme enhet i organisasjonen bør ha et helhetlig ansvar for beredskapsplanleggingen

«....disaster planning should primary be, first of all, generic or general and that there should be only one major organization responsible for coordinating the overall planning for all kind of disasters. There should not be separate preparedness planning by different groups for different agent specific».

Denne form for organisering vil ifølge Quarantelli (1998) ha følgende fordeler;

- Økt effektivitet både i forhold til kostnader og ressurser,

- Ved å samle all kompetanse på beredskap og krisehåndtering et sted i organisasjonen vil arbeidet med beredskap få større tyngde i sitt utøvende arbeid.
- Det unngås at de samme og overlappende arbeidsoppgaver utføres flere steder i organisasjonen
- Det oppnås en bedre og mer effektiv håndtering av en krisesituasjon

Aven m.fl. (2004) trekker også frem to hovedretninger for organisering av planleggingsprosesser innen sikkerhet og beredskap; den ene modellen er vanlig i all landbasert planlegging og går ut på at sikkerhet og beredskapsplanlegging behandles av personell som har andre hovedoppgaver. Erfaringer med modellen viser at arbeidet med sikkerhet og beredskap blir fragmentert, ingen tenker helhet, og kompetansen i prosessen er ofte svak.

I den andre modellen er det utpekt personell i planleggingsgruppen som har ansvar for at sikkerhet og beredskap spesielt. Sikkerhet og beredskap i denne modellen blir sett på som et eget fagområde i likhet med andre fagområder, og er vanlig og finne innen olje og gass (ibid).

Dette understøttes av Perry og Lindell (2003) som snakker om formelle og uformelle planleggingsprosesser, og påpeker at hvordan ansvar og myndighet er organisert vil ha stor betydning på kvaliteten av planleggingsprosesser. Formelle planleggingsprosesser kjennetegnes ved at ansvaret er dedikert til en avdeling med eget budsjett, og dermed har nødvendig ressurser, kompetanse, og motivasjon, noe som er vanligst å finne i større organisasjoner. Den formelle organiseringsformen vil i større grad støtte seg på regelverk enn hva som er tilfelle i en uformell organisering, som kjennetegnes ved at ansvaret er fragmentert og utydelig, det finnes ikke et eget budsjett, og ressursene finnes i forskjellige enheter i organisasjonen.

Det viser seg at mange kriser og ulykker kan føres tilbake til organisasjonsmessig svikt. Organisasjonsformer påvirker hvilke saker som får oppmerksomhet, hvilke som blir ignorert, og hvilke som blir direkte motarbeidet, og sånn sett kan organisering i denne sammenheng påvirke kriser og hvordan de håndteres (Fimreite m. fl. 2011). Fimreite m.fl. (2011) snakker om utfordringen med det de kaller fler-nivåstyring der relasjoner mellom lokale, regionale, og nasjonale myndigheter og mellom organisasjoner i offentlig og privat sektor er sentrale komponenter.

I oppgavens kapittel 5 beskrives de fire prinsippene for samfunnssikkerhet i Norge. Prinsippene er styrende for hvordan det offentlige Norge skal organisere, planlegge og utøve arbeidet med beredskap både i fredstid og ved kriser (Mld.st.29 2011-2012). Fimreite m.fl. (2011) beskriver

at NOU 2006:6 gir et overordnet bilde som viser at samfunnssikkerhetsfeltet er fragmentert og preget av uklare ansvarsforhold der arbeidet og ansvaret er spredt mellom mange aktører på flere nivåer.

3.4.5 Samarbeid

En krisesituasjon involverer ofte flere aktører både internt og eksternt, og dette må det tas hensyn til under planleggingen. Det er viktig at nøkkelpersonell kjenner hverandre i fredstid for et godt samarbeid under en krise. Planleggingen må ta høyde for samarbeid både eksternt og internt, horisontalt og vertikalt, og tydeliggjøring av ansvar og roller er viktig. (Quarantelli 1998). Internt samarbeid er viktig, men kan i følge Boin m.fl. (2005) være utfordrende om man skal forholde seg prinsippet om at «*crises should be dealt with at the level closest to which they occur*». Dette kan ses i sammenheng med prinsippene for samfunnssikkerhet i Norge² der ansvar og nærhetsprinsippet sier at ansvaret i det daglige skal følges i en krise, og utfordringer skal løses på lavest mulig nivå. Boin m. fl. (2005) og Fimreite m.fl. (2011) beskriver denne organisasjonsformen som en utfordring når krisen medfører involvering av andre organisasjoner og virksomheter, eller at krisen ikke blir tatt hånd om på tilfredsstillende måte. Da blir ansvaret for håndteringen i mange tilfeller løftet oppover i organisasjonen, men det er ofte uklart hvem som har ansvaret for å avgjøre når dette skal skje. Ansvaret for koordinering av slike situasjoner ligger ofte høyt oppe i organisasjonen, og kan skape uoversiktlige situasjoner om klare ansvarslinjer ikke er på plass i det daglige (ibid).

Det er også viktig å ha kjennskap til eksterne organisasjoner sitt planverk. Dette kan gjøres gjennom nøye gjennomgang i samarbeid med de ulike aktørene, eller det kan bli kjent gjennom øvelser hvor aktørene samtidig vil ha anledning til å revidere punkter som ikke virker hensiktsmessig. Boin m. fl. (2005) fremhever utfordringen og viktigheten av samarbeid med eksterne aktører. Både tekniske og kulturelle utfordringer kan gjøre det vanskelig med samarbeid med eksterne, og Boin m. fl. (2005) nevner som eksempel ulikheter i organisasjonsformer mellom ordinære virksomheter, militære organisasjoner og redningsmannskap som brann, helse og politi.

Videre poengteres det at det også kan være en utfordring og få til samarbeid med eksterne aktører i fredstid (ibid). Dette understøttes også av Quarantelli (1998) som understreker viktigheten av kunnskap om hvordan samarbeidspartnere jobber under en krise. Han ser en tendens til at samarbeid med eksterne aktører er vanskelig og utfordrende og få til i det daglige,

² Prinsippene for samfunnssikkerhet er nærmere beskrevet i kap 5.1.2

og ved å undergrave viktigheten av samarbeid i fredstid kan det i en krise lett oppstå kommunikasjonsproblemer basert på både kulturelle og tekniske forskjeller (Quarantelli 1998, Boin m.fl. 2005).

Viktigheten av samarbeid med eksterne samarbeidspartnere fremheves også som en av 22.juli kommisjonens viktigste anbefalinger.

3.4.6 Øvelser

Hyppige øvelser bør være en integrert del av planleggingsprosessen, og vil i tillegg til å fange opp endringer, avdekke mangler og feil i planverket, og gjøre kriseledelsen tryggere på sine oppgaver (Perry og Lindell 2003). Perry og Lindell (2003) skriver om at ansatte kan trenes til å møte en krisesituasjon ved å delta på øvelser som setter planverkets innhold på prøve. Ved å delta på øvelser blir kriseledelsens deltagere kjent med hverandre og hvilke rolle de skal utøve i en krisesituasjon, og man får i tillegg testet utstyr, ressurser og kompetanse. Øvelser kan utføres på ulike måter; skrivebordsøvelser, full skala og diskusjonsøvelser er eksempler på øvingsformer som kan benyttes, mens McConnell og Drennan (2006) påpeker at øvelser alene ikke erstatter god beredskapsplanlegging. Fullskala øvelser dyrt og gjennomføre og jo mer realistiske de er, jo mer kostbar blir gjennomføringen, og de mener at det uansett er vanskelig og realisere det kaotiske bilde og mangelen på informasjon som er tilfelle ved en virkelig hendelse. Uansett hvordan øvelsen gjennomføres er det viktig med evaluering og læring slik at forbedringspunkter avdekkes og utbedres i en sirkulær prosess (Perry og Lindell 2003), som vist i figur 6.

Kriser kommer også i fokus som følge av hvordan de er håndtert, og offentlige granskinger av kriser avslører ofte mangelfull forberedelse og håndtering. Det er utgitt flere bøker og artikler som setter fokus på god krisehåndtering, (eks Boin m.fl. 2005, McConnell og Drennan 2006, Quarantelli 1998) der fokuset ofte settes på planlegging og utvikling av planverket. Øvelser oppfattes som viktige, men vies lite oppmerksomhet mot hvordan de organiseres og gjennomføres samt hvilken betydning, funksjon eller virkning de har. (Fimreite m.fl. 2011)

Det er viktig at man tørr og øve på «*det utenkelige*» Om man tar øvelser på alvor og utvikler beredskapsplaner på grunnlag av tenkte scenarioer har man det Løvik (2010) kaller en katastrofepersonlighet – man tar alltid høyde for at noe kan skje. Ifølge Weiseth og Kjeserud (2007) blir det øvd for lite på de «utenkelige» scenarioene - enten fordi man ikke vil, eller fordi man ikke tørr og forestille ubehagelige scenarioer. Poenget til Weiseth og Kjeserud (2007)

støttes av Boin m. fl. (2004) og Fimreite m. fl. (2011) som advarer mot å øve for mye på kjente scenarioer, da dette kan føre til rutinepreget respons. Det anbefales også å rette øvelser mot scenarioer som eksponerer organisasjonens svake punkter, som er overraskende, og som setter søkelys mot lederens funksjon og ikke minst samarbeidende aktører. (Fimreite 2011)

Evalueringer av ulike øvelser og hendelser viser som nevnt at samvirke med andre aktører horisontalt og vertikalt er en utfordring. Øvelser er et naturlig møtested for samarbeidspartnere og det er viktig at det er læringseffekten - og ikke økonomi og ressurser som er fokus når en øvelse planlegges (Weiseth og Kjeserud 2007).

3.4.7 Beredskapsplan

McConnell og Drennan (2006) mener i likhet med Weiseth og Kjeserud (2007) at planverket i hovedsak bør være fleksibelt og inneholde klare ansvarsforhold om hvem som gjør hva og hvordan.

I tillegg påpeker Innes (1998), Perry og Lindell (2003) og Quarantelli (1998) at det er prosessen – ikke produktet som er hovedfokuset ved utarbeidelse av beredskapsplanverket;

«To many officials the writing of a disaster plan is the essence of planning. This is not only an incorrect approach, but actually can be a very dysfunctional position to take» (Quarantelli 1998, s. 2).

Quarantelli (1998), Weiseth og Kjeserud (2007) og Boin m. fl. (2005) ser på beredskapsplanen som en av mange viktige faktorer som må legges til grunn i en god planleggingsprosess, og at planlegging er en kontinuerlig prosess der involvering og delaktighet i form av informasjonsdeling, kommunikasjon, og samhandling er sentralt.

Weiseth og Kjeserud (2007) understreker at det er i planleggingsprosessen man tvinges til å tenke gjennom viktige og sårbare sider i organisasjonen, og advarer mot å basere planleggingen på noen få personlige erfaringer, men i stedet fokuserer på at flest mulig deltar i prosessen med utvikling av beredskapsplanene.

Det ferdige produktet – planverket – skal som nevnt inneholde hvem som gjør hva, når og hvordan i en krisesituasjon, og er verktøyet som skal sørge for at de viktigste oppgavene ikke blir glemt (Weiseth og Kjeserud 2007).

Quarantelli (1998) og Dynes (1993) påpeker også at planlegging bør gjøres generelt og fleksibelt da prosedyrer som varsling, evakuering, håndtering av skadde og døde, samt

mobilisering av ressurser som regel skal følges uavhengig av type hendelse. McConnell og Drennan (2006) beskriver to måter å utvikle et planverk på. I tillegg til å planlegge fleksibelt som nevnt ovenfor nevner de en annen metode der planverket kan dekke forhåndsbestemte scenarioer og gir som eksempel London's Strategic Emergency Plan (London Resilience 2005) som dekker seks forhåndsbestemte scenarioer. Fordeler ved slik planlegging er felles mål, strategier og tilnærminger, mens ulemper kan være hendelser som oppstår i grensesnitt mellom de forhåndsbestemte scenarioene.

Om planleggingen fokuserer for mye på detaljer vil beredskapsplanen bli omfattende og vanskelig og bruke. Ifølge Dynes (1993, s. 178) blir slike planverk ofte ikke tatt i bruk, og han hevder at mange ser på disse beredskapsplanene som;

«some dusty notebooks created by some bureaucrat that no one can find, and, if found, are completely useless in dealing with the problems at hand. Unfortunately, that description is more accurate than not of most planning around the world.»

I likhet med Dynes (1993) skriver også Clarke & Perrow (1996), som beskrevet i Rosness (2004), og McConnell og Drennan 2006) om beredskapsplaner som «*fantasy documents*». De hevder også at planene i mange tilfeller er utviklet for å tilfredsstille myndigheter og revisjoner, og at slike planverk ofte er å finne i byråkratiske organisasjoner beskrevet i Westrums (1993) modell. Modellen kjennetegner blant annet divisjonalisering av ansvar der kompetanse og spesialisering innen et fagfelt er spredt i organisasjonen.

Som en oppsummering viser til Perry og Lindell (2003) punkter under der de lister opp fire konsekvenser av et omfattende og detaljert planverk;

- 1) Å forutse og beskrive alle scenarioer er ikke mulig
- 2) Detaljert og omfattende planverk krever hyppig revisjon, og er ressurskrevende.
- 3) Detaljerte planverk kan fremstilles som om «*all respons*» ved en krise er like viktig. Dette kan føre til viktige prioriteringer fremstår uklare og forvirrende.
- 4) Sist men ikke minst poengterer Perry og Lindell(2003) at et omfattende planverk gjør det utfordrende og få viktig nøkkelpersonell og forstå hvilken rolle og ansvar de har, samt at planverket ikke blir brukt i krisesituasjon.

3.5 Oppsummering av teori kapitlet

I teorikapitlet startet vi med å definere og beskrive beredskap, krise og risikopersepsjon. Vi har deretter gjennomgått hvilke kriterier i en planleggingsprosess som gjør at ansatte tilegner seg god kunnskap om virksomhetens beredskapsplanverk, og som tilrettelegger for deltagelse ved utvikling av planverket;

- Kriseforståelse – hvilke kriser planlegges det for?
- Kommunikativ planlegging - involvering og delaktighet
- Forankring
- Organisering
- Samarbeid og samhandling
- Øvelser
- Beredskapsplan

Som et utgangspunkt henviser vi til teori fra Quarantellis (1998) prinsipper for god planleggingsprosess, men har også støttet oss på andre forskere for å belyse flere kriterier og skape bredere relevans til oppgavens problemstilling.

3.6 Forskningsspørsmål

Ut fra teorien beskrevet i dette kapitlet, og med disse punktene som hovedfokus vil vi bryte ned vår problemstilling;

Hvordan legges det til rette for deltagelse ved utvikling av beredskapsplaner ved hovedkontoret til store offentlige samferdselsorganisasjoner?

For å besvare problemstillingen har vi utarbeidet tre forskningsspørsmål:

- 1) Har organisasjonen etablerte planleggingsprosesser for utvikling av beredskapsplanverket?
- 2) Er beredskapsplanlegging organisert med en bred deltagelse fra ansatte i virksomheten?
- 3) Er arbeidet med beredskapsplanlegging forankret i toppledelsen?

4. Metode

I oppgaven ønsker vi å forske på hvordan planleggingsprosessen foregår hos fire store infrastrukturere, Avinor, Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen. I dette ligger hvilke prosesser som skjer under utarbeidelsen av beredskapsplanene og hvordan virksomhetens ansatte involveres i prosessene.

Blaikie (2010) forteller oss at det er et skille mellom metode og metodologi. Metoden er verktøyene, som fremgangsmåte, teknikker og prosedyrer man benytter i en studie. Den beskriver også hvordan man skal gå frem for å innhente relevant kunnskap. Metodologi er diskusjonen rundt hvordan forskningen er foretatt, sammen med en kritisk analyse av tilnærmingen man har benyttet i studien (Blaikie 2010).

Med dette utgangspunktet belyser dette kapitlet valg av forskningsdesign, og hvilke valg som er gjort i tilknytning til metodebruk tilknyttet innhenting og fremstilling av empirien i vårt kapittel 5. Videre beskrives også forskningsprosessen og dens styrker og svakheter, samt våre etiske refleksjoner rundt prosessen.

4.1 *Forsknings-design og prosess*

Vår studie ønsker å se på hvordan det tilrettelegges for deltakelse gjennom planleggingsprosessen i utviklingen av beredskapsplaner i de fire infrastrukturere vi studerer. Jacobsen (2005) sier at problemstillingen vil være retningsgivende for hvilken type forskningsdesign man bør bruke og metode for innsamling av empiri. Problemstillingen forteller hva vi ønsker å undersøke i vår forskning, og er dermed også med på å avgrense forskningen.

Jacobsen (2005) sier at det finnes to typer problemstillinger, de som er beskrivende og de som er forklarende/kausale. Vår problemstilling ønsker å besvare hvordan en tilstand ser ut; *«Hvordan legges det til rette for involvering og deltagelse ved utvikling av beredskapsplaner ved hovedkontoret til store offentlige samferdselsorganisasjoner?»*

Med bakgrunn i dette kan man si at problemstillingen er beskrivende. Videre sier Jacobsen (2005) om problemstillinger at man kan skille mellom problemstillinger langs en dimensjon: om den først og fremst er eksplorerende (har til hensikt å utdype det vi vet lite om) eller om den er testende (har til hensikt å se rekkevidden eller omfanget av et fenomen). Dette passer

godt med vår problemstilling som stiller spørsmål ved tilretteleggingen av deltakelse i beredskapsplanleggingen i de ulike virksomhetene.

For oss bekrefter dette at vi har en beskrivende og eksplorerende problemstilling, noe som gir føringer i forhold til den videre forskningsprosessen.

Vår problemstilling har utviklet seg etter hvert som vi begge har vært nysgjerrig på planleggingsprosessene rundt beredskapsplanlegging i våre respektive virksomheter, og danner således også grunnlaget for vårt samarbeid om oppgaven. Problemstillingen er ytterligere utdypet ved tre forskningsspørsmål (kap.3.6).

Blaikie (2010) uttaler at forskningsspørsmålene er et av de viktigste elementene i forskningsdesignet, da de uttrykker tydeligere hva undersøkelsen ønsker å oppnå. Med utgangspunkt i de tre forskningsspørsmålene vil vår studie utdype hvordan/om planleggingsprosessen for beredskapsplaner skaper eierskap til planverket for de ansatte.

Forskningsdesignet er i følge Blaikie (2010) en integrert beskrivelse og rettferdiggjøring av de tekniske beslutningene som blir gjort i planleggingen av et forskningsprosjekt. Gjennom forskningsdesignet gjøres det valg som er relatert til hvordan forskningen tilknyttet oppgaven skal gjennomføres. Man skal sikre at alle beslutninger er konsistente og passer sammen, i tillegg til kritisk å evaluere designet man velger (ibid).

Innen samfunnsvitenskapelig forskning skiller man mellom bruk av kvalitative og kvantitative forskningsmetoder. Forskjellene mellom disse metodene er fortrinnsvis at de kvalitative metodene søker å gå i dybden av et fenomen, mens den kvantitative vektlegger utbredelse og antall (Thagaard 2011). De to ulike tilnærmingene frembringer betydelige ulikheter i hvordan forskningen gjennomføres og resultatene/dataene de leder frem til. Med utgangspunkt i et ønske om å forske i dybden på fenomener innenfor beredskapsplanlegging i fire virksomheter la vi til grunn en kvalitativ forskningsmetode i oppgaven.

Vårt valg i forhold til design sees i sammenheng med forskningsspørsmålene (kap 3.6) som er utarbeidet, og hva som er formålet med datainnhenting. For å innhente data som besvarer forskningsspørsmålene må man gjøre hensiktsmessige valg i forhold til designet og metoden som brukes i datainnhenting.

En eksplorativ problemstilling, som har til hensikt å utdype det vi vet lite om (Jacobsen 2005) krever metode som får frem nyanser, går i dybden, er følsom for uventede forhold og dermed

åpen for kontekstuelle forhold. Slike metoder egner seg til innsamling av det vi kaller kvalitative data (ibid).

Med bakgrunn i at vi selv arbeider i Jernbaneverket og Statens vegvesen ser vi at vår kunnskap om beredskapsplanlegging og planleggingsprosessene har bidratt til vår interesse for vårt tema i oppgaven.

I forhold til våre egne forkunnskaper om planleggingsprosessene i de fire virksomhetene, kan vi konstatere at vi har detaljert kunnskap om planleggingsprosessene i våre respektive virksomheter, men ikke i hverandres virksomheter, og heller ikke i Avinor og Kystverket. Med utgangspunkt i at vi da samlet sett hadde lite kunnskap om planleggingsprosessene i virksomhetene, vil man kunne si at vi har et eksplorativt design på oppgaven.

Valg av metodisk tilnærming gjøres i forhold til hvilken type problemstilling oppgaven har, er den eksplorerende eller er den testende. Vi har allerede omtalt valg av en eksplorerende problemstilling, og dermed vil dette gi føringer for datainnsamlingen i det den fordrer en innsamling av data som ivaretar det å gå i dybden i et tema, fremskaffe og gi innsikt som kan være med på å forklare temaet som vi forsker på (Jacobsen 2005). Dette vil en kvalitativ undersøkelse kunne være med på å besvare.

En kvalitativ undersøkelse har både styrker og svakheter det er viktig at forskerne er klar over. Metoden gir god detaljkunnskap, tilrettelegger for dybdeforståelse av temaet, og frembringer nyanser, samt at forskerne gjennom metoden komme frem til en god virkelighetsbeskrivelse basert på de funn som gjøres.

Blant svakhetene i en kvalitativ undersøkelse er at man som forsker må gjøre mange valg underveis i undersøkelsen og prioritere innenfor variabler i stedet for mange enheter (Jacobsen 2005). Videre kan man møte utfordringer i forhold til å tolke data på grunn av stor detaljrikdom og nyanser som fremkommer gjennom blant annet intervjuer. Jacobsen (2005) stiller spørsmål ved om man som forsker klarer å være åpen nok for alle detaljer og nyanser, slik at man kan ivareta gyldighet og pålitelighet gjennom datainnhenting.

4.1.1 Forskningsprosessen

Forskningsprosessen i vår oppgave startet med å lage en prosjektskisse og problemstilling. Vi startet tidlig med å lete etter dokumenter som legger føringer (eksterne og interne) og rammevilkår for arbeidet med planleggingsprosessen i de fire virksomhetene. Disse er omtalt i

kapittel 5.1 og 5.2. Samtidig startet også arbeidet med å innhente og velge ut aktuell teori for oppgaven med utgangspunkt i problemstillingen vi hadde i vår prosjektskisse.

Tabell 1 viser en oversikt over de aktivitetene vi har lagt til grunn i arbeidet med oppgaven, med fokus på aktivitetene og de valg vi har gjort i tilknytning til oppgaven, samt begrunnelse og resultatet av valgene.

Tabell 3 Arbeidsprosessen gjennom oppgaven

Når?	Hva?	Hvorfor?	Mål / utbytte
Januar	Finne tema for oppgaven og utarbeide foreløpig problemstilling, lage prosjektskisse.	Få forståelse og dypere kunnskap om temaet.	Skape et godt grunnlag for temaet, som igjen gir en ramme for oppgaven.
Februar	Kartlegge litteratur(litteratursøk): Rapporter, oppgaver, fagartikler, NOU'er, St.mld., faglitteratur	Få større forståelse for teori og fag. Finne relevant litteratur, både fagstoff og teori.	Få de riktige intervjuobjektene med den mest relevante bakgrunnen. Skape en ramme for oppgaven ut i fra relevant teori og forskning.
Mars	Litteraturstudie og dokumentundersøkelse Utarbeide intervjuguide. Finne/invitere de første informantene. Intervjuer	Finne relevant teori og informasjon til oppgaven.	Får en mer nøyaktig problemstilling og finner hovedsporene i teorien. Valg av informanter, intervjuer gjennomført.
April – mai	Bygge videre på teori og empiri. Gjennomføre flere intervjuer på bakgrunn av de første intervjuene.	Få mer forståelse for teori og empiri.	Fremskaffe mer teori tilknyttet problemstillingens temaer. Velge videre informanter på bakgrunn av de første intervjuene.
Juni-juli	Analysere data fra intervju.	Klargjøre data for empirikapitlet og for drøfting.	Skape oversikt over innhentede data, klargjøre for analyser, analysere data og klargjøre for drøfting.

August-september	Besvare forsknings-spørsmål og problemstilling gjennom drøfting. Slutføre oppgaven.	Kvalitetssikre innhold og budskap med fokus på en helhetlig oppgave.	Gjennomførte drøfting og justering av teori/empiri kapitlene.
Oktober	Gjennomlesning, oppsummere og konkludere	Ferdigstille oppgaven	Levere en helhetlig og faglig forankret masteroppgave.

4.2 Forkunnskaper

Vi har begge arbeidet i lengre tid med beredskapsplanlegging i ulike virksomheter, både i privat og offentlig sektor. Gjennom dette arbeidet har vi opparbeidet oss kunnskap som gir oss en grunnlag om hva planleggingsprosessen bør inneholde for å utvikle en god beredskapsplan. I tillegg til at vi også de siste årene har studert samfunnssikkerhet ved Universitetet i Stavanger gjør dette at vi har en faglig plattform som er viktig å være klar over i tilknytning til vår forskning. Forkunnskapen og det utgangspunktet at vi selv arbeider i to av virksomhetene som er med i studien tilser at vi som forskere må være bevisst på vår egen tilnærming til studiet.

I forskningen har vi innhentet teori som har bidratt til å skape et bilde av hvordan virkeligheten bør være, og som dermed har vært med på å gi oss forkunnskaper. Vi har i forskningen forsøkt å ivareta det faktum at vi kjenner våre egne virksomheter bedre enn de to andre, og dette kan ha vært med på å prege vår informasjonsinnhenting. Ved å være klar over disse farene har vi forsøkt å være kritiske og åpne i forhold til gjennomgang, sortering og tolkning av empiriske data fra intervjuer og dokumentundersøkelser.

I søk etter tidligere forskning innenfor beredskapsplanlegging har vi gjennomgått masteroppgaver og rapporter for å se etter relevante funn i forhold til planleggingsprosesser eller beredskapsplanlegging. De vi har valgt å vektlegge inn mot oppgaven er beskrevet i kapittel 1.3.

4.3 Datainnsamling

Vi har gjennom prosessen hatt god kontakt med de fire virksomhetene vi har ønsket å undersøke i vårt arbeid. Fra første kontakt har alle fire virksomhetene vært positive og imøtekommende i forhold til vårt arbeid. I forhold til datainnsamlingen har vi, som nevnt i kapittel 4.2, vært klar over farer/utfordringer tilknyttet det at vi selv er ansatt i to av de fire virksomhetene.

Datainnsamlingen er gjennomført med datainnhenting gjennom intervjuer, og gjennomgang av relevante dokumenter i en dokumentundersøkelse. Disse datainnsamlingsmetodene er nærmere beskrevet i de kommende kapitlene.

4.3.1 Informanter og utvalg

I forhold til vår kvalitative metode valgte vi å gjennomføre individuelle forskningsintervju, dette i forhold til at vi ønsket informantenes forståelse rundt planleggingsprosessen, involvering, delaktighet, forankring og organisering i egen virksomhet. Informantenes forståelse og erfaring for egen virksomhets planleggingsprosess var viktig i forhold utvelgelse av informanter vi ønsket til vår forskning, og at informantene var kjent med planleggingsprosess i egen virksomhet var et av kriteriene for utvalget. Informantenes tilhørighet i organisasjonen var også et viktig utvalgsriteria, der vi i hovedsak konsentrerte oss om hovedkontorene.

Første kontaktpunkt for informantene i de forskjellige virksomhetene var fagpersoner vi allerede kjente, gjennom vårt arbeid innenfor samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid de siste årene. Vi var derfor målrettet da vi kontaktet fagpersoner i virksomhetene som vi allerede visste kunne gi oss relevante data som sammenfalt med vår teori og problemstilling. Dette kalles målrettet prøvetaking, og gjennom disse første intervjuene ba vi informantene selv foreslå andre aktuelle informanter innen egen virksomhet som kunne gi oss flere data.

Dette samsvarer med det som beskrives som Snowball sampling (Neuman, 2000), hvor forskerne bruker innledende informanter til å kartlegge og innhente nye informanter innenfor informantenes eget nettverk eller organisasjon som kan gi relevante data om forskningen. Metoden brukes ofte når man skal studere nettverk av mennesker eller organisasjoner (Neuman 2000). De som arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap kan eksempelvis utgjøre et slikt nettverk i de fire virksomhetene.

Ved å hente inn relevante informanter gjennom denne metoden mener vi å kunne understøtte at våre informanter kan gi relevant informasjon i forhold til problemstillingen og forskningsspørsmålene – og om temaene som omhandles i intervjuguiden.

Det var et ønske å oppnå spredning på informantene innenfor de forskjellige virksomhetene, spesielt i forhold til stillingsbetegnelse og erfaring. Etter utvalget ser vi at våre informanter har bred erfaring innen sitt yrke, og tiden de har vært ansatt i sine stillinger varierer fra 1 til 14 år. Deres erfaring veksler fra saksbehandlerstillinger med erfaring innen sikkerhetsarbeid,

samfunnssikkerhet og beredskap, til ledererfaring – både i forhold til faglig ledelse, sikkerhetsledelse og beredskapsledelse, og administrativ ledelse.

Informantenes bakgrunn og erfaring vises i tabell 2. Med bakgrunn i kravet om å ivareta informantenes anonymitet benevnes informanter som direktør(fra konsernledelse til mellomledernivå) og som rådgiver (sikkerhetsrådgivere og beredskapsrådgivere).

I tabellen omfatter offentlig sektor, offentlige virksomheter utenom politi og forsvar.

Tabell 4 Informantenes bakgrunn og erfaring

Tittel	Ansatt i stillingen	Erfaring (lang bakgrunn/erfaring = mer enn 10 år)
Avinor		
Direktør	4 år	Har lang bakgrunn innenfor samfunnssikkerhet og beredskap i det offentlige fra politi og Forsvaret.
Beredskaps-rådgiver	3 år	Har lang bakgrunn fra Forsvaret, samt studier innen sikkerhet og beredskap fra Forsvaret, også som leder.
Direktør	2 år	Har lang erfaring innenfor sikkerhet og beredskap i Forsvaret og i privat sektor, også som leder.
Direktør	9 år	Har lang erfaring med arbeider med innenfor samfunnssikkerhet og beredskap i det offentlige, også som leder.
Beredskaps-rådgiver	1 år	Har lang erfaring fra arbeid innenfor samfunnssikkerhet og beredskap fra Forsvaret og offentlig sektor, også som leder.
Jernbaneverket		
Direktør	3 år	Lang bakgrunn fra arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i offentlig sektor, også som leder.
Beredskaps-rådgiver	14 år	Lang bakgrunn fra arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap innenfor offentlig sektor.
Direktør	3 år	Bakgrunn fra offentlig sektor, også som leder.
Direktør	6 år	Har lang erfaring fra arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap innen offentlig sektor, også som leder.
Beredskaps-rådgiver	2 år	Har lang erfaring fra arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap innen offentlig sektor.

Kystverket		
Direktør	10 år	Har lang erfaring fra arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap innen offentlig sektor.
Direktør	5 år	Har lang erfaring fra arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap innen offentlig sektor, også som leder.
Direktør	5 år	Har lang erfaring fra arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap fra Forsvaret og offentlig sektor, også som leder.
Beredskaps-rådgiver	1 år	Har lang erfaring fra arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap innen offentlig sektor.
Beredskaps-rådgiver	Mer enn 10 år	Har lang erfaring fra arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap innen offentlig sektor.
Statens vegvesen		
Direktør	3 år	Har lang erfaring fra arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap innen offentlig sektor, også som leder.
Direktør	3 år	Har erfaring fra arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap innen offentlig sektor.
Beredskaps-rådgiver	1 år	Har erfaring fra arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap innen offentlig sektor.
Beredskaps-rådgiver	1,5 år	Har erfaring fra arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap innen offentlig sektor.

4.3.2 Intervjuguide og gjennomføring av intervju

Vår intervjuguide ble utviklet med utgangspunkt i teori, forskningsspørsmål, og kunnskap om temaene. Videre utviklet vi intervjuguiden gjennom å lage en guide som var delvis strukturert, noe som innebærer at vi la inn temaer vi ønsket å belyse gjennom intervjuene. Dette kalles en semistrukturert intervjuguide. I motsatt fall ville vi kunne gjennomført intervjuer med utgangspunkt i en helt lukket struktur med faste spørsmål og faste svar alternativ, eller en helt åpen struktur uten intervjuguide og nærmest som en samtale uten ledelse på hva man ønsker å belyse.

Intervjuguiden ble testet ut og justert etter de første intervjuene. Den endelige intervjuguiden ligger som vedlegg 2.

I forkant av intervjuene tok vi kontakt med hver enkelt informant gjennom en epost henvendelse, som inneholdt informasjon om vårt studie. Henvendelsen omtalte at oppgaven skal belyse hvordan planleggingsprosessen blir ivaretatt i de fire virksomhetene. Videre omtalte henvendelsen hvordan intervjuene ville finne sted, og hvilke rammer intervjuene ville finne sted under, som for eksempel spørsmål om lydopptak og sitatsjekk. Henvendelsen finnes i vedlegg 1.

Jacobsen (2005) sier at åpne individuelle intervjuer egner seg godt til å få frem enkeltindividers fortolkning av et eller annet fenomen. Gjennom intervjuet avklares den enkeltes forståelse, hva slags mening som legges i ulike forhold. Dette passer godt med hva vi ønsker gjennom vår datainnhenting, det å innhente data fra de enkelte informantene rundt hvordan planleggingsprosessen skjer i de ulike virksomhetene i forhold til involvering, delaktighet, forankring og organisering. Med dette som utgangspunkt gjennomførte vi datainnsamling gjennom intervjuene av informantene.

Som avslutning til dette kapitlet er det naturlig å vise til Jacobsen (2005, s. 131) som omtaler at man må være oppmerksom på datainnhentingens fleksibilitet i oppgaven som går ut på at man *«føler at man aldri blir ferdig – det dukker alltid opp ny informasjon som må tas med»* og dermed havner man som forsker inn i et mønster hvor det blir vanskelig å avslutte informasjonsinnhenting, som igjen påvirker oppgaven. Denne beskrivelsen har vært relevant for oss i tilknytning til informasjonsinnhenting da vi stadig har avdekket nye emner eller tilleggsspørsmål vi kunne ønske å ha informasjon om.

4.4 *Analyse av data*

I følge Jacobsen (2005) skal man i en analyse beskrive, systematisere og kategorisere datamaterialet for å kunne sammenbinde og fortolke det. For å gjøre dette danner man kategorier for å sammenlikne ulike respondenters utsagn og forståelse, og for å kunne belyse materialet fra ulike vinkler.

Vi gjennomførte individuelle intervjuer med lydopptak etter å innhentet tillatelse til dette, og i tillegg ble det ført referat fra samtlige intervjuer. To av informantene ønsket ikke opptak, og dette ble etterkommet.

Etter gjennomførte intervjuer ble disse renskrevet ved hjelp av notater og lydopptak. Sitatsjekk er gjennomført hos samtlige informanter uten tilbakemeldinger av betydning. Det

ble informert om at alle opplysninger tilknyttet datainnhenting vil bli makulert etter mottatt sensur.

Deretter ble dataene inndelt og sortert på temaer som vist i kapittel 5.3 Inndelingen ble gjort med utgangspunkt i problemstilling, teori, og forskningsspørsmålene. Videre ble data fra dokumentgjennomgang sammenlignet med intervjudataene for å se etter sammenfallende eller motstridende informasjon.

Blaikie (2010) sier at dokumenter som datakilde kan benyttes når en ønsker å identifisere fenomener og etablerte sammenhenger. Dette passer godt inn i vårt arbeid da vi ønsker at informasjonen som dokumentgjennomgang gir, skal bidra til, sammen med dataene fra intervjuene, å skape et helhetlig bilde over temaet vi forsker på. Dette er basert på at vi ønsker å finne data som sier noe om beredskapsplaner, overordnede og interne rammevilkår i forhold til beredskapsplanlegging.

Gjennom arbeidet har vi innhentet informasjon fra mange dokumenter. Dette er dokumenter som beskriver eksterne og interne rammevilkår i forhold til arbeidet med beredskap i virksomhetene. Dette har vi gjort med utgangspunkt i et ønske om å ville kartlegge hva slags rammevilkår som legger føringer for virksomhetens arbeid med beredskap.

Jacobsen (2005) beskriver at det er viktig å være kritisk til dokumentenes troverdighet og være klar over hvilken kontekst de er skrevet i. Dokumentene vi har brukt består av Stortingsmeldinger, NOU'er, rapporter og brev, samt virksomhetenes interne dokumenter og inkludert dokumenter hentet fra virksomhetenes kvalitetssystemer. Flere av disse dokumentene er skrevet for et annet formål enn vårt, og det er viktig å være kritisk til hvilke data vi da henter ut fra dokumentene.

Informasjonen som er innhentet via dokumentgjennomgang har vi strukturert og koblet mot intervjudataene. Dataene er benyttet i og benyttet i empirien for at de skal bidra til å skape en helhet i empirikapitlet.

4.5 *Metodiske vurderinger*

Bakgrunnen for å omtale metodiske vurderinger er, i følge Jacobsen (2005), at med det samme vi gjennomfører en empirisk undersøkelse – uavhengig av metode – vil det oppstå muligheter for at de resultatene vi kommer frem til, faktisk er skapt av undersøkelsen.

Årsaken til dette er at vi som forskere trenger oss på informantenes arbeidssituasjon for å få tilgang til empiri. Metodekunnskapen brukes til å kritisk diskutere i hvor stor grad resultatet

av en undersøkelse skyldes metoden, eller om resultatet er et riktig bilde av virkeligheten (ibid).

En kvalitativ metode brukes i denne oppgaven til innhenting av informasjon ved hjelp av intervjuer og dokumentgjennomgang. I teorien finnes det ingen klar beskrivelse for hvordan en kvalitativ metode skal gjennomføres, men det finnes en del retningslinjer som er med på å legge rammer for informasjonsinnhenting og behandlingen av dataene. Metodevalget tvinger oss til å gjennomgå spesielle faser når vi gjennomfører undersøkelser (Jacobsen 2005).

Forskningsundersøkelser skal alltid forsøke å minimere problemer knyttet til gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Dette medfører et stort ansvar for forskerne i det å ivareta at forskningsresultatet er basert på en relevant metode og med data som er gyldige og pålitelige.

Videre i metodekapitlet beskrives hvordan vi har forsøkt å sikre at forskningsresultatet er basert på en relevant metode og med data som er gyldige og pålitelige.

4.5.1 Gyldighet og relevans

Med gyldighet og relevans mener vi at vi faktisk måler det vi ønsker å måle, og at det vi har målt oppfattes som relevant, og at det vi måler hos noen få, også gjelder for flere. (Jacobsen 2005).

Gyldighet og relevans kan i følge Jacobsen (2005) deles videre inn i tre delkomponenter:

- **Begrepsgyldighet og relevans**; går på om vi faktisk måler det vi tror vi måler, at de spørsmålene som stilles faktisk måler det teoretiske fenomenet vi ønsker å få fatt på (Jacobsen 2005)

Gjennom intervjuguiden (vedlegg 2) har vi systematisert problemstillingen og forskningsspørsmålene i spørsmål som ble stilt til alle informantene. Ingen av informantene ga signaler på at de opplevde våre spørsmål som uklare, og alle spørsmål ble besvart av samtlige informanter. På bakgrunn av dette legger vi til grunn at alle informantene hadde forståelse for ord og uttrykk som ble presentert i spørsmålene.

- **Intern gyldighet** går på hvorvidt vi har dekning i våre data (empirien) for de konklusjonene vi trekker (Jacobsen 2005).

I dette legger Jacobsen (2005) at den interne gyldigheten går på om informantenes beskrivelser av fenomenet oppfattes som riktige. Det naturlige i forhold til dette er å validere sine funn mot andres funn eller man kan gjennomgå egne funn på en kritisk måte.

Alle våre intervjuer er som nevnt renskrevet med utgangspunkt i notater og lydopptak, og gjennomgått med tanke på å sikre riktig forståelse. Hver informant ble forespurt om sitatsjekk var ønskelig, og informert om at det var fullt mulig å trekke seg fra intervjuet, både underveis og i etterkant. Som tidligere beskrevet er sitatsjekk gjennomført hos alle informanter og ingen har i løpet av prosessen valgt å trekke sitt intervju.

Gjennom sitatsjekken mot hver enkelt informant fremkom det ingen store motsetninger i forhold til det som var referatført fra intervjuene, og i det kan man tolke at de var enige i dataene, noe som også understøtter den interne gyldigheten.

Vi opplevde at intervjuguiden ledet oss gjennom intervjuene, men ikke i større grad enn at den rettet oss gjennom alle spørsmål hos alle informantene. Gjennom intervjuene gikk vi litt frem og tilbake mellom spørsmålene, dette var hensiktsmessig for ikke å komme ut av informantenes fortellinger underveis og ikke styre samtalen mer enn å sikre at vi kom gjennom alle spørsmålene.

De åpne spørsmålene i intervjuguiden er i følge Jacobsen (2005) med på å styrke den interne gyldigheten i den betydning at åpne spørsmål gir informantene muligheten til å gi sin forståelse av fenomenet vi spør om.

Vi delte på oppgavene i forhold til intervjugjennomføringen, den ene ledet intervjuene mens den andre skrev referat, og fulgte opp hvis det skulle være tvil om svarene. Det at vi har vært to forskere i prosessen, og at vi har drøftet funn og oppfatninger med hverandre underveis kan også ha bidratt til å styrke den interne gyldigheten.

I forhold til innhenting av ytterligere informasjon og data var alle informanter positive til at vi kunne komme tilbake i etterkant for å avklare tvil hos oss eller med nye spørsmål, noe vi også gjorde flere ganger, enten for å sikre at vi hadde forstått dataene riktig, eller for å innhente flere data.

Da vi ikke har funnet mye relevant empiri for vår problemstilling i andre oppgaver har det vært vanskelig å validere våre datas gyldighet mot annen empiri. I den grad det har vært mulig har vi validert mot tidligere forskning nevnt i kapittel 1.3. Dette har ikke gitt bakgrunn for å kunne si at våre data er gyldige mot andres tilsvarende data.

Siden vi selv arbeider i to av virksomhetene har en kollega i hver av virksomhetene mottatt oppgaven til gjennomlesing. Dette for å sikre at kollegaen kan kjenne seg igjen i det empiriske materiale fra datainnhenting. Tilbakemelding fra begge kolleger var at oppgavens datainnhenting gjengitt i empirikapitlet i stor grad var gjenkjennbart med virkeligheten noe som også kan sies å styrke den interne gyldigheten.

- **Ekstern gyldighet og relevans** styrkes av om resultater fra et avgrenset område er gyldige også i andre sammenhenger, og sier noe om i hvilken grad et funn kan generaliseres til å gjelde også i andre sammenhenger (Jacobsen 2005).

I forhold til i hvilken grad våre funn er overførbare til andre virksomheter enn de fire vi har undersøkt, det vil si i hvilken grad våre funn har ekstern gyldighet, vil vi anta at dette ikke er tilfellet. Dette fordi vårt utvalg har vært begrenset til de fire virksomhetene, og dermed ikke stort og bredt nok til å kunne generalisere utover de valgte virksomheter.

I forhold til om undersøkelsen er overførbart til andre virksomheter for å vurdere ekstern gyldighet, kan man si de fire virksomhetene er egne, spesielle organisasjoner, som ikke uten videre kan sammenlignes med andre virksomheter. Med denne bakgrunnen kan man argumentere med at undersøkelsen blir for spesiell for hver av de fire virksomhetene til å være overførbart til andre virksomheter.

Jacobsen (2005) støtter denne argumentasjonen gjennom å si at kvalitative metoders styrke er teoretisk generalisering, mens den andre formen for generalisering (fra utvalg til populasjon) er vanskeligere å få til ut fra en kvalitativ tilnærming. Dette fordi vi i vår undersøkelse har noen få virksomheter, og at disse er valgt ut for et spesielt formål – ut i fra dette er det vanskelig å påstå at vårt utvalg er representativt for større populasjoner av enheter (ibid).

4.5.2 Pålitelighet og troverdighet

Er det trekk ved selve undersøkelsen som har skapt de resultatene vi har kommet frem til spør Jacobsen (2005)? I dette legger han spørsmålet om måten undersøkelsen er gjennomført på kan påvirke resultatene. Vår undersøkelse er gjennomført som personlige intervju av relevante informanter, og i slike intervjusituasjoner er det viktig for den som intervjuer å være klar over at samtaler formes – både i stil- og innhold av partene som deltar (ibid).

Vi var i forkant av intervjuene klar over denne muligheten, som kalles intervju-effekten (Jacobsen 2005, s. 144) «*at intervjuers fysiske tilstedeværelse kan medvirke til at intervjuobjektet opptrer mer unormalt*». Vi forsøkte derfor å være bevisst dette i

gjennomføring av intervjuene, spesielt i forhold til våre egne forkunnskaper innenfor beredskapsarbeid i virksomhetene og væremåte (eksempelvis i form av tilnærming, kroppsspråk og utvise interesse) ovenfor informantene.

I alle intervjuene opplevde vi en god tone og at informantene var engasjerte og åpne. Med få unntak fant intervjuene sted på informantenes arbeidsplass, og dette bidro antakelig til at det ble en god og naturlig dialog i intervjusituasjonene. Gjennom samtlige intervjuer fulgte vi også opp med oppfølgende og avklarende spørsmål der vi var i tvil om vi hadde forstått informantenes svar riktig.

Jacobsen (2005) sier videre at med pålitelighet og relevans menes at undersøkelsen må være til å stole på, den må være gjennomført på en troverdig måte, en måte som vekker tillit.

I intervjusituasjoner vil det kunne være slik at informanter kan velge å svare hensiktsmessig i forhold til sannheten om hva de tror intervjuer eller egen virksomhet kan være best tjent med. Dette er viktig å være klar over i tolkningen av funnene, og det er viktig for oss å legge til at vi opplevde at alle våre informanter var imøtekomende og åpne. Vi opplevde at de som ansatte i egne virksomheter var opptatt av å gi riktige og ærlige svar på våre spørsmål. Vi opplevde informantene kunnskapsrike og med erfaring om fenomenet vi forsket på.

På spørsmålet om andre forskere kunne oppnådd samme funn av data gjennom en tilsvarende undersøkelse vil vi anta at det vil være utfordrende for andre forskere å oppnå de samme funnene. Dette baseres på at det er vanskelig for andre forskere å gjenskape nøyaktig den samme situasjonen og forholdene som var tilstede under vår datainnsamling. Videre har også både informanter og intervjuere utviklet sitt kunnskapsgrunnlag siden intervjuene ble gjennomført.

4.6 Styrker og svakheter ved metoden

Som utgangspunkt for innhenting av informanter benyttet vi vårt nettverk i de ulike virksomhetene. Ved at våre kontaktpersoner foreslo aktuelle sitter vi med inntrykket av at vi har fått relevante og riktige informanter til vår forskning.

Vi intervjuet til sammen 19 personer i vår studie, og innenfor hver av virksomhetene intervjuet vi minimum 4 informanter. Det å utvide antall informanter kunne styrket oppgaven i det å skape et bredere bilde av fenomenet, samtidig som det kunne fremskaffet andre resultater enn de vi sitter med nå.

Det er ressurskrevende å gjennomføre mange intervjuer, fra den første henvendelsen (se vedlegg 1) til informantene, via intervjuet og til lytting på lydopptakene og bearbeiding av dataene. Det å skulle hente ut og tyde data fra 19 intervjuer gir en stor og kompleks mengde med data, og dette har bidratt til stort ressursbruk tilknyttet datainnhenting. Vi avsluttet vår datainnhenting via intervjuer etter å ha gjennomført samtlige 19 intervjuer. Dette kan være for få intervjuer i forhold til å kunne hevde at vi har et helhetlig, komplett og oversiktlig bilde av beredskapsplanlegging i de 4 virksomhetene, men vi var vi nødt til å gjøre en avgrensning i forhold til ressursbruk totalt sett for oppgaven.

Jacobsen (2005) gjør oss oppmerksom på at vi som forskere må være oppmerksom på det å unngå å bli fanget av nærheten, dvs det at vi blir fanget av det vi undersøker – da dette kan påvirke forskerens evne til å gjennomføre en kritisk refleksjon av dataene. Videre påpeker han det som kalles for «undersøkelseeffekten» som sier «*kan det være slik at selve undersøkelsen skaper spesielle resultater*» i det at de største utfordringene oppstår gjerne mellom den som undersøkes og den som undersøker (Jacobsen 2005, s. 131). Vi har forsøkt å være bevisst på undersøkelseeffekten gjennom datainnhenting, på samme måte som for intervju-effekten, og dermed i størst mulig grad møte informanten i kjente omgivelser, skape trygghet i intervjusituasjonen og være en tydelig og ryddig forsker.

4.7 Etiske refleksjoner

Vurderinger må knyttes til hva det er etisk forsvarlig å forske på, samtidig hvordan forskningen kan legges opp for å unngå uheldige konsekvenser for de impliserte partene (Thagaard, 2009). Forskningsarbeid henger tett sammen med etiske avveininger som for eksempel forholdet mellom forsker og informant, forsker og arbeidsgiver og mellom forsker og samfunnet. I forhold til forsker og informant sier Jacobsen (2005) at forholdet mellom forsker og dem det forskes på er bygget på tre grunnleggende krav; informert samtykke, krav på privatliv og krav på å bli korrekt gjengitt. For våre informanter og vårt arbeid var det viktig å dekke disse tre kravene, og vi la til rette for dette gjennom informasjon til informantene (se vedlegg 1) i invitasjonen til og i forkant av intervjuene. Denne informasjonen skulle informere om prosjektets hensikt og på hvilken måte vi så for oss å gjennomføre studien og presentasjonen av funnene. Oppgavens informanter er listet opp og presentert i tabell 2, uten navn, men med virksomhet og erfaring for å vise informantenes relevans for oppgaven.

Alle informantene ble også informert om at de til en hver tid hadde mulighet til å trekke seg og sine svar ut av undersøkelsen. For å sikre at informantene blir korrekt gjengitt har vi referatført intervjuene og gjennomført sitatsjekk for alle informanter.

Vi har også gjennom datainnhenting snakk med personer vi kjenner og personer vi ikke kjenner. Det at vi har intervjuet personer vi kjenner kan ha påvirket både intervjusituasjonen og svarene vi har fått gjennom intervjuene, noe vi har forsøkt å motvirke gjennom en bevisst tilrettelegging av intervjuene og intervjusituasjonene, samt det å gjennomføre sitatsjekk i etterkant. Uavhengig av tilretteleggingen gjør vi oppmerksom på at det er våre tolkninger av funnene i intervjuene som ligger til grunn for det som er presentert i kapittel 5.3, og som deretter tas med inn i vårt drøftingskapittel (kapittel 6). Med bakgrunn i datainnhenting gir ikke studien et komplett og helhetlig bilde av den enkelte virksomhets arbeid innenfor beredskap, men en beskrivelse på hvordan virksomhetene arbeider med beredskapsplanlegging.

I dette kapitlet har vi redegjort for vårt metodevalg, forskningsdesign og forskningsprosessen med utvalg av informanter, gjennomføring av intervjuer og analyse av dataene. Videre har vi gjennomført dokumentundersøkelse, metodiske vurderinger i forhold til gyldighet og pålitelighet, samt styrker og svakheter ved gjennomført metode. Som avslutning ble etiske vurderinger omtalt kort. Neste kapittel presenterer funnene som er gjort i dokumentundersøkelser og intervjuer.

5. Empiri

I empirikapitelet presenteres relevante dokumenter og intervjuer hos de ulike virksomhetene. Eksterne dokumenter fra stortingsmeldinger, strategier, tildelingsbrev og NOU'er gir krav og føringer for hvordan virksomhetene skal jobbe med beredskapsplanlegging. De interne dokumentene viser hvordan kravene er implementert i de ulike virksomhetene. Vi har også gjennomgått noe intern dokumentasjon i form av notater, mailkorrespondanse, og veiledninger – dette har vært nødvendig for å finne svar på uklarheter som har dukket opp underveis, og har bidratt til å gi oss en bedre oversikt over vårt tema. Disse dokumentene er ikke presentert her. Vi starter empirikapitelet med en presentasjon av overordnet rammevilkår, for deretter å beskrive eksterne og interne dokumenter.

Resultatene fra intervjuene er sammenstilt med fokus på hovedtemaene fra intervjuguiden. Funnene fra informantene gir oss et bilde av hvordan beredskapsarbeidet foregår i de ulike virksomhetene, og de blir her sammenstilt og presentert i fortellende form med sitater fra informantene.

5.1 *Overordnede rammevilkår*

Overordnede rammevilkår for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge er Stortingsmeldinger og NOUer – Norges Offentlige Utredninger, samt lovverk som gjelder for den enkelte virksomhet ut i fra aktiviteter innen sitt sektoransvar.

I Mld. St 29. Samfunnssikkerhet (2011-1012) redegjør regjeringen for ulike tiltak som bidrar til å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Regjeringens mål er at befolkningen skal oppleve stor grad av trygghet for liv, helse og viktige verdier. Videre har hendelser gjennom de siste årtiene, og erfaringer fra disse synliggjorde behovene for å opprettholde samfunnets grunnleggende funksjonsevne når alvorlige hendelser inntreffer.

I meldingen plasserer regjeringen ansvaret for liv, helse og viktige verdier til eieren av verdiene. Videre sier regjeringen i meldingen at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap skal baseres på prinsippene for samfunnssikkerhet, og som derved er en rammefaktor for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i våre fire virksomheter.



Figur 7 Styring av samfunnssikkerhet og beredskap i virksomhetene

Figuren viser hvordan virksomhetene styres fra departementene innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, og gjennomgås nærmere i kapitlet under.

5.1.1 Samferdselsdepartementets strategi for samfunnssikkerhet og beredskap

Avinor, Jernbaneverket og Statens vegvesen sorterer alle tre under Samferdselsdepartementets Strategi for samfunnssikkerhet og beredskap i samferdselssektoren (SD 2009). Strategiens innledning beskriver arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap som en viktig del av samferdselssektorens daglige arbeid. Videre at en sikker og pålitelig sektor er en forutsetning for tilgjengelighet og fremkommelighet for brukere og næringsliv.

Strategien beskriver samferdselssektorens hovedmål for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap som: «Å forebygge uønskede hendelser og minske følgene av disse hvis de skulle oppstå, for å kunne sikre samfunnets behov for transport og kommunikasjon.»

På bakgrunn av det overordnede målet, har Samferdselsdepartementet fire strategiske utgangspunkt for arbeidet i samferdselssektoren; (SD 2009)

- i. Sektoren skal kontinuerlig arbeide med forebyggende tiltak, med å styrke sin evne og kapasitet til å håndtere kritiske situasjoner og til restituering etter kriser.
- ii. Sektoren skal kontinuerlig arbeide for et best mulig kunnskapsgrunnlag for å kunne utvikle gode beredskapsplaner og tiltak. Dette gjelder spesielt kunnskap om kritisk infrastruktur, hvilke sårbarheter som finnes og hvilke kriser som kan inntreffe i sektoren.
- iii. Sektoren skal ha gode arenaer for læring og gjensidig erfaringsoverføring mellom myndigheter, tilbydere og operatører.
- iv. Sektoren skal kontinuerlig arbeide for en samordnet beredskapsplanlegging og krisehåndtering i egen sektor og mot andre myndighetsområder, herunder også gjennom deltakelse i internasjonalt arbeid.

Kystverket er ikke underlagt Samferdselsdepartementets Strategi for samfunnssikkerhet og beredskap i samferdselssektoren (SD 2009), og Fiskeri- og kystdepartementet har ikke et strategidokument for arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap innen sektoren. Kystverkets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er omtalt i kapittel 5.1.2 og 5.2.2.

5.1.2 Prinsippene for samfunnssikkerhet i Norge

Mld. St 29. Samfunnssikkerhet (2011-1012) beskriver prinsippene for samfunnssikkerhet i Norge:

Ansvarsprinsippet betyr at den myndighet, virksomhet eller etat, som til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende tjeneste ved kriser og katastrofer. Dette ansvaret omfatter også å planlegge hvordan funksjoner innenfor eget ansvarsområde skal kunne opprettholdes og videreføres dersom det inntreffer en ekstraordinær hendelse.

Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig. Likhetsprinsippet er en utdyping av ansvarsprinsippet, nemlig en understreking av at ansvarsforholdene internt i virksomheter/organisasjoner og mellom virksomheter/organisasjoner ikke skal endres i forbindelse med krisehåndtering.

Nærhetsprinsippet innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på et lavest mulig nivå. Den som har størst nærhet til krisen, vil vanligvis være den som har best forutsetninger for å forstå situasjonen og dermed er best egnet til å håndtere den. Nærhetsprinsippet må også sees i sammenheng med ansvarsprinsippet. En krise innenfor en kommunes- eller virksomhets ansvarsområde er det i utgangspunktet kommunens- eller virksomhetens ansvar å håndtere. Nærhetsprinsippet gjelder ikke ved sikkerhetspolitiske kriser.

Samvirkeprinsippet stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

5.1.3 Departementenes styring av virksomhetene innenfor samfunnssikkerhet og beredskap

Kystverket, Jernbaneverket og Statens vegvesen, styres gjennom årlige tildelingsbrev fra sine departementer. I tildelingsbrevene er det egne kapitler som beskriver forventet innsats innenfor virksomhetenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Avinor er et statlig aksjeselskap og styres som et aksjeselskap gjennom et valgt styre. Samferdselsdepartementet styrer gjennom å legge frem meldinger til Stortinget med krav og forutsetninger til Avinors drift, og gjennom å være generalforsamling for virksomheten (Samferdselsdepartementet ved statsråden er generalforsamlingen i selskapet).

Avinor

I samsvar med styringssystemet som ble etablert da Avinor ble et eget aksjeselskap i 2003 skal samferdselsdepartementet legge frem stortingsmelding om virksomheten i selskapet minst hvert 4.år. I Mld St. 38, (2012–2013), Melding til Stortinget, kapittel 2.2 Om Avinor, Samfunnspålagde oppgaver heter det om Samfunnstryggleik og beredskap: *«Avinor skal medverke i arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap. Samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeidet i Avinor skal sjåast i samanheng med Samferdselsdepartementet sin strategi for samfunnstryggleik og beredskap i transportsektoren(2009).*

Meld. St. 38 (2012-2013) sier også at Avinor i samsvar med 22. juli kommisjonens læringspunkter har utarbeidet egne tiltak og utarbeidet en handlingsplan med sikte på å forbedre kriseberedskapen ytterligere.

Konsernstyret i Avinor utarbeider i henhold til selskapets § 10 hvert år en plan for selskapets samlede virksomhet, der det forelegges for samferdselsministeren alle saker som antas å være av samfunnsmessig eller prinsipiell betydning.

Kystverket

I Kystverkets tildelingsbrev for 2013 er det beskrevet at Kystverkets hovedmål for 2013 er å bidra til en effektiv sjøtransport, å sikre trygg ferdsel i norske farvann, samt hindre eller begrense miljøskade som følge av akutt forurensning i norske havområder eller på norsk territorium. Dette gjennomføres blant annet gjennom forebyggende sjøsikkerhet, hvor hovedmålet for Kystverkets arbeid innen sjøsikkerhet er å sikre trygg ferdsel i norske farvann og havområder. I forhold til beredskap mot akutt forurensning er hovedmålet for Kystverket å

hindre eller begrense miljøskade som følger av akutt forurensning i norske havområder eller på norsk territorium (Kystverkets tildelingsbrev 2013).

Jernbaneverket

I Jernbaneverkets tildelingsbrev for 2013 heter det at samfunnssikkerhet og beredskap skal inngå som en integrert del av virksomhetens arbeid. For Jernbaneverket vil samfunnssikkerhet og beredskap på flere områder sammenfalle med det ordinære sikkerhetsarbeidet og arbeidet med klima, ras og flom.

Samferdselsdepartementet ber Jernbaneverket legge NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli kommisjonen til grunn for sitt videre arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Kommisjonen fremholder som sin viktigste anbefaling at ledere på alle nivåer i forvaltningen systematisk arbeider med å styrke sine egne og organisasjonenes grunnleggende holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse og resultatorientert lederskap.

Statens jernbanetilsyn utgav i april 2013 en veileder om beredskap i jernbanevirksomhet. Veilederen gir tydelige føringer for hvordan beredskapsplanlegging bør foregå, og hvordan og hva en beredskapsplan bør inneholde (Statens jernbanetilsyn 2013).

Statens vegvesen

I tildelingsbrevet for Statens vegvesen i 2013 heter det blant annet «samfunnssikkerhet og beredskap skal inngå som en integrert del i alle deler av virksomheten..

Samferdselsdepartementet ber Statens vegvesen legge NOU 2012:14 Rapport fra 22.

julikommisjonen til grunn for sitt videre arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Kommisjonen fremholder som viktigste anbefaling at ledere på alle nivåer i forvaltningen systematisk arbeider med å styrke sin egne og organisasjonens grunnleggende holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling.....Risiko- og sårbarhetsanalyser som grunnlag for forebyggende tiltak og beredskapsplaner er her sentralt...».

Eksterne føringer gitt virksomhetene i forhold til 22. juli kommisjonens anbefalinger

Både Fiskeri- og kystdepartementet, og Samferdselsdepartementet har hatt sine underliggende virksomheter og selskaper inne til et møte med departementsledelsen høsten 2012 hvor gjennomgang av 22. juli kommisjonens rapport og anbefalinger var tema. Alle de fire

virksomhetene vi studerer fikk i oppdrag å iverksette og rapportere på tiltak på bakgrunn av 22. juli kommisjonens anbefalinger.

5.1.4 Rapport fra 22. juli kommisjonen

De fire virksomhetene vi studerer har alle krav og føringer til å ta lærdom av 22. juli kommisjonens anbefalinger, og vi gir under et utdrag av punktene som har relevans for denne oppgaven. I rapporten fra 22. juli kommisjonen (NOU 2012:14) påpekes det at det som skilte det som gikk godt fra det som gikk dårlig 22. juli i hovedsak var knyttet til holdninger, kultur og lederskap, samt hvordan mennesker og organisasjoner utøvet den myndighet de var gitt. Dette er utgangspunkt til kommisjonens viktigste anbefaling som sier at;

*«Ledere på alle nivåer i forvaltningen systematisk arbeider med å styrke sine egne og organisasjonens grunnleggende holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT utnyttelse, og resultatorientert lederskap»
(NOU 2012:14, s. 458)*

Videre påpekes det at;

«.....Det er ledelsen som er ansvarlig for at medarbeidere får gode rammer for å løse sine oppgaver, gjennom å stille krav, tilby trening og sikre nødvendig kompetanse. Ledelsen har også et ansvar for å sikre at ressursene utnyttes effektivt og koordinert. (NOU2012:14, s. 455)

Kommisjonen fremhever viktigheten av holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse, og sier blant annet at;

*«God risikoforståelse utvikles over tid, ved at det opparbeides kunnskap om hvor sannsynlig det er at ulike situasjoner vil forekomme, og konsekvensene av ulike utfall. Det er krevende å fullt ut ta inn over seg og gjennomføre tiltak knyttet til å forhindre verste fall-scenarioer, og planlegge konstruktiv respons på lite sannsynlige hendelser. Grunnsikring må være på plass, og i arbeidet med risiko må man ikke bare ta inn over seg historiske erfaringer, men også ta høyde for overraskelser og usikkerhet.....»
(NOU 2012:14, s. 451)*

5.2 Virksomhetenes interne rammevilkår

Alle virksomhetene har beredskapsplaner som er fremkommet og produsert over tid. Planene er laget med utgangspunkt i de respektive virksomhetenes ansvarsområder ut ifra tildelingsbrev og formål. Planenes formål er å synliggjøre krav, føringer og ressurser i beredskapen, slik at denne kan utnyttes på en hensiktsmessig måte i samvirke med andre aktører under kriser av ulike slag. De fire virksomhetene omtaler sine overordnede planverk med forskjellig navn; Håndbok i krisehåndtering, System for krisehåndtering, prosedyre for beredskap og aksjoner, og overordnet beredskapsplan sier alle noe om det overordnede systemet som gir føringer for virksomhetenes beredskap.

5.2.1 Avinor

«Håndboken skal være et verktøy for å forstå Avinors måte å håndtere kriser» er innledningen i Avinor sitt dokument Håndbok i krisehåndtering (2012, s. 2). Håndboken fokuserer på oppbygging av kriseorganiseringen i Avinor, proaktiv arbeidsmetodikk under krisehåndtering og samvirke med andre aktører innenfor nasjonale beredskapsressurser. Videre omtales styrende dokumenter og rammer for krisehåndteringen, og hvordan øvelser gjennomføres i henhold til et definert øvelseskonsept. Om beredskapsplanlegging sier dokumentet «Avinor er gjennom eksterne og interne krav pålagt å etablere beredskapsplaner og å øve disse» (2012, s. 2). Det er konsernsjefen som er prosedyreeier for krisehåndteringsplanen, og har følgende oppgave: «Prosedyreeier skal sørge for at organisasjonen har en tilfredsstillende kapasitet og kompetanse for krisehåndtering». (Håndbok i krisehåndtering 2012, s. 2).

Håndbok i krisehåndtering (2012) beskriver hvor og hvordan beredskapsarbeidet er forankret. Det tydeliggjøres at beredskap er et lederansvar, og at toppledere må være synlig engasjert i beredskapsarbeidet og være pådrivere for arbeidet med å utvikle en god kriseberedskap.

Om 22.juli kommisjonens rapport (NOU 2012:14) følges anbefalinger fra rapporten heter det i Plan for Avinor 2012, kap 3.3 Samfunn – status og strategier «I tillegg vil Avinor, i likhet med øvrige berørte etater, vurdere «22. juli-kommisjonens» tilrådninger med tanke på oppfølging innenfor bedriftens ansvarsområde.» (Plan for Avinor 2012, s.24).

5.2.2 Kystverket

I dokumentet Prosedyre for beredskap og aksjoner i Kystverket (2012, s. 1) sies det at

«Kystverkets beredskapsplan skal sikre at staten møter sjøsikkerhets- og beredskapsutfordringene på en rasjonell og effektiv måte. En viktig forutsetning for at

planverket skal fungere etter hensikten og videreutvikles, er regelmessige øvelser og evalueringer etter disse. Erfaringer etter gjennomførte aksjoner må også innarbeides i planverket».

Det er beredskapsdirektøren som er eier/utsteder av prosedyren, og har ansvar for vedlikehold av prosedyren. Videre er det beredskapssenteret som har ansvaret for å utarbeide instruksjoner og spesifikasjoner som oppfølging av denne prosedyren.

Fagansvarlig i beredskapsavdelingen utarbeider oppdrag til beredskapssenteret for planlegging, trening og øvelser. Prosedyren (2012, s. 3) sier videre blant annet om planleggingsprosessen at

«Beredskapssenteret er ansvarlig for utarbeidelse og vedlikehold av prosedyrer, instruksjoner og spesifikasjoner for vakt- og aksjonsorganisasjonen, samt for at det gjennomføres øvelser og treninger med utgangspunkt i beredskapsplanverket».

Beredskapsplanverket med sine prosedyrer beskriver hvordan Kystverket skal handle for å hindre uønskede hendelser og begrense skader på miljø og materielle verdier. Videre beskriver det ansvar, roller og oppgaver for Kystverket ved akutt forurensning eller fare for akutt forurensning fra skipsfart, fra landbasert virksomhet og fra petroleumsvirksomheten.

For arbeidet med oppfølgingen av 22.juli kommisjonens rapport og anbefalinger har Kystverket gjennomgått denne og arbeider nå med relevante punkter som skal beskrives i årsrapporteringen for 2013.

5.2.3 Jernbanelverket

Jernbanelverket beskriver i dokumentet «Overordnet beredskapsplan» (2013) at de skal ha en beredskap som i en ulykkessituasjon skal bidra til å redusere/begrense skader på reisende og tredjepart, jernbaneforetakenes personale og egne ansatte. Målet med beredskapsplanen er «å bygge opp og vedlikeholde en enhetlig og effektiv beredskap, slik at skadevirkningene raskt og effektivt begrenses når uønskede hendelser oppstår». Videre heter det at «Den Overordnede beredskapsplanen skal sikre at nødvendige ressurser er kartlagt på forhånd, at rutiner er beskrevet og at oppgaver er fordelt innad i organisasjonen».

«Overordnet beredskapsplan» er laget for uhell og ulykker i forbindelse med togframføring i driftsfasen av jernbanen på det nasjonale jernbanelnettet. I tillegg vil den dekke ulykker hvor Jernbanelverket skal stille spor og materiell til rådighet for transport av redningsmannskaper

og utstyr der hvor jernbanen er eneste alternative transportmiddel. Redningsetatene, jernbaneforetak, kommuner og andre kan ha behov for kjennskap til Jernbaneverkets særskilte brannobjekter og beredskapsplaner. Utvalgte dokumenter i «Overordnet beredskapsplan» skal derfor være tilgjengelige for dem.

«Overordnet beredskapsplan» henviser til en rekke underliggende dokumenter i form av instruks og anbefalt praksis. Vi finner følgende instruks relevante for denne oppgaven;

Jernbaneverkets **Instruks for utarbeidelse av beredskapsanalyser og beredskapsplaner** (2013) sier at:

«Kravene som er beskrevet i denne instruksen skal bidra til utarbeidelse av beredskapsanalyser og beredskapsplaner som skal ivareta beredskapen ved jernbanehendelse, alvorlig jernbanehendelse og jernbaneulykke i forbindelse med togframføring. Regionale beredskapsplaner skal etableres på grunnlag av gjennomførte risiko- og beredskapsanalyser

Instruks for oppdatering av beredskapsplaner basert på beredskapsanalyser (2013)

ivaretar at utførte beredskapsanalyser skal resultere i tilfredsstillende beredskapsplaner og beredskap på det nasjonale jernbanenettet. Eierskapet og ansvaret er plassert hos den enkelte banesjef, og assisterende banedirektør (se organisasjonskart i kapittel 2.2).

Rapporten fra 22. juli-kommisjonen og Stortingsmelding 29 om Samfunnssikkerhet er begge gjennomgått på ledelsesnivå i Jernbaneverket for vurdering i forhold til jernbanevirksomheten med kritiske samfunnsfunksjoner, samt det pågående arbeidet i Jernbaneverket med kultur, holdninger og lederskap (Kilde: Jernbaneverkets årsrapport for 2012).

5.2.4 Statens vegvesen

I dokumentet «System for krisehåndtering i Statens vegvesen» (2013) heter det at «System for krisehåndtering i Statens vegvesen skal ivareta en enhetlig håndtering av kriser og uønskede hendelser på alle nivåer i Statens vegvesen og mot samordnede enheter». Om læring stiller dokumentet krav til evaluering og læring fra øvelser og reelle hendelser skal tilbakeføres til System for krisehåndtering.

Instruks for Statens vegvesen beskriver en tydelig forventning til beredskapsplanlegging, i det at Vegdirektoratet skal «ha oversikt over risiko-, trussel- og sårbarhetsbildet for vegnettet,

samt arbeide tverrsektorielt med beredskapsplanlegging». (Instruks for Statens vegvesen § 3 Arbeidsoppgaver 2011).

I Statens vegvesens kvalitetssystem beskriver delprosessen «Utarbeide planverk», i hovedsak utarbeidelsen av krisehåndtering- og beredskapsplaner med utgangspunkt i ROS-analyser, evaluering av øvelse og hendelseshåndtering. Prosessen ivaretar beredskapsplanlegging, med utgangspunkt i kjent restrisiko og besluttede tiltak, enten som forebyggende eller skadebegrensende tiltak. Videre beskrives tilrettelegging og planlegging av ressurser for å oppfylle prosessens hensikt, som er å sikre at ressurser og planverk er tilpasset organisasjonens behov til enhver tid. Prosessen eies av direktør for vegdirektørens styringsstab.

Lokal kriseplan for Vegdirektoratet beskriver: *«Vegdirektøren har det overordnede ansvaret for ajourhold, revisjon og endringer av planen. Planen skal gjennomgås årlig og oppdateres ved alle større endringer i forutsetningene for planen».*

I forbindelse med møtet med departementsledelsen høsten 2012 (omtalt i kap 5.1.3) om 22.juli kommisjonens rapport, iverksatte Statens vegvesen en bredere gjennomgang av rapporten for å se etter læringspunkter. Ut i fra dette fremkom flere tiltak som ble foreslått og iverksatt for å skape bredere bevissthet i forhold til ledelse, og holdninger i virksomheten sett i forhold til samfunnssikkerhet og beredskap.

5.3 Data fra informantene.

Vi vil i dette kapitlet presentere resultater fra intervjuer med våre nitten informanter om hvordan de ser på prosessen rundt beredskapsplanlegging i egen virksomhet. Kapitlet er inndelt med utgangspunkt i intervjuguiden, og spørsmålene vi stilte informantene. Øvelser og terrorangrepet på regjeringskvartalet og Utøya 22.juli 2011 var ikke nevnt som egnet spørsmål eller tema i vår intervjuguide. Under intervjuene bragte imidlertid samtlige informanter disse temaene på bane, og det ble naturlig å inkludere øvelser som et eget underkapittel. 22.juli nevnes flere steder gjennom oppgaven i ulike sammenheng.

5.3.1 Felles forståelse/risikobilde

Gjennom intervjuene har vi stilt spørsmål om virksomhetene har et felles risikobilde som danner grunnlag for beredskapsplanlegging, og vi opplever at virksomhetene planlegger forskjellig i forhold til hvilke scenarioer de ser som realistiske. Flere informanter uttaler at

det er en positiv trend i forhold til å skape et helhetlig og felles risikobilde, men at det er en lang vei å gå.

Gjennomgående tyder intervjuene på at det gjennomføres kartlegging av risiko, samt at beredskapsanalyser gjennomføres lokalt, og med dette utgangspunkt gjennomføres en risikokartlegging som danner et relativt godt bilde på lokalt nivå. Risikokartleggingen sammenstilles imidlertid ikke alltid til et felles risikobilde for de respektive virksomhetene.

Unntaket finnes i Avinor som nylig har gjennomført en helhetlig gjennomgang av sin kriseorganisasjon. Virksomheten signaliserer at de skal innføre risikostyring, risiko skal inn i mål og rammestyringen og i virksomhetenes styringssystemer i større grad enn tidligere.

Etter 22.juli rapportens anbefalinger (NOU 2012:14) ble det i Avinor satt i gang et arbeid som gjennomgikk kriseorganisasjonen som helhet. Åtte av anbefalingene i rapporten ble nedfelt i en handlingsplan som blant annet identifiserer risiko, plasserer ansvar og læring i organisasjonen. Arbeidet med handlingsplanen presenteres i konsernledelsen hvert kvartal, og informanten forklarer at dette har vært en veldig fin måte og skape fokus på beredskap hos toppladelsen.

Også i Statens Vegvesen forteller en direktør om utviklingen av en tiltaksplan som følge av anbefalingene i 22.juli rapporten, og forteller at den skal presenteres medio 2013.

En beredskapsrådgiver i Statens vegvesen sier at det diskuteres litt rundt hvilke type hendelser de tror kan forekomme, men at det ikke jobbes systematisk med risikovurderinger. Det er høy terskel for å deklamere krise, og det er store diskusjoner rundt krisebegrepet og forståelse om hvilke kriser som kan oppstå forteller en annen beredskapsrådgiver som omtaler risikobildet som fragmentert og delt. Informanten forklarer at mange av virksomhetens seksjoner og avdelinger har sitt eget risikobilde uten at dette er sammensatt til ett stort, felles bilde, noe som medfører at tiltak ofte blir iverksatt på bakgrunn av tilsyn og revisjoner.

En avdelingsdirektør i samme virksomhet forteller at SAMROS³ arbeidet har bidratt positivt i

³ SAMROS: Samferdselsdepartementets prosjekt for overordnede risiko- og sårbarhetsanalyser (2006).

Formålet med risiko- og sårbarhetsanalysen var å legge grunnlaget for en strategi for samfunnssikkerhet og beredskap innen samferdselssektoren, inkludert oppfølging av samfunnskritisk infrastruktur. (St.prp. nr. 1 (2007-2008) 5.6 Samfunnstryggleik og vernebuving innan samferdselssektoren)

forhold til å skape en økt felles risikoforståelse på etatsnivå, og mener at virksomheten er på riktig vei i dette arbeidet. Informanten forteller at virksomheten kunne jobbet mer med å skape et felles risikobilde og at store deler av organisasjonen har hatt en mer statistisk tilnærming til risiko. Han forklarer om en ingeniørtilnærming til risiko hvor fokuset er stort på sannsynlighet og lite på konsekvens.

Denne tilnærmingen trekkes også frem av en direktør i Jernbaneverket som forklarer at virksomheten må se risikobildet helhetlig med både sannsynlighet og konsekvens, og at dette skaper utfordringer for felles risikoforståelse i organisasjonen. *«Et felles risikobilde, nei, det har vi nok ikke – det kan jeg si med hånda på hjertet – vi har ikke felles forståelse»* uttaler informanten og forklarer at de forskjellige enhetene i virksomheten har fokus på eget ansvar, og at det lokalt gjennomføres beredskapsanalyser og risikovurderinger, men disse blir ikke sammensatt til et felles risikobilde. Informanten legger til at *«vi på høyere nivå oppover i systemene heller ikke har det klart for oss hva som kan skje der ute – det gjelder på alle nivåer gjennom hele systemet – men det har blitt bedre.»*

En annen direktør i Jernbaneverket opplever at man har kommet langt i forhold til å danne et felles risikobilde, og forteller at alle endringer og nye installasjoner blir risikovurdert, men det mangler en helhetlig risikovurdering. Det trekkes blant annet frem en positiv trend i at virksomheten er på vei fra en hendelsesbasert til en risikobasert tenking rundt risiko, og forklarer at dette betyr at de ønsker å se på hendelser som har skjedd, men også se på hendelser som kan komme til å oppstå. Informanten har kommet over dokumenter hvor det står skrevet om hendelser som «ikke kan skje» og understreker at virksomheten er på vei bort fra den type tenking. *«Det eneste som er sikkert med en «utenkelig ulykke» er at det er sikkert at den kommer til å skje – det tar bare litt lenger tid»* sier informanten.

Informanten nevner planovergang og vei som et eksempel på ulik risikoforståelse mellom eksterne aktører, og sier han noen ganger blir møtt med holdninger som sier «det har jo ikke vært noen ulykker så det kan jo ikke være farlig», og mener at dette kan gi utfordringer for samarbeidet mellom aktørene.

Hvilke kriser planlegges det for?

Kriseforståelse har en sammenheng med hvilke kriser virksomheten ser for seg, og gir ofte grunnlaget for hvilke kriser det planlegges for. Informantene har mange tanker og meninger om virksomhetenes kriseforståelse, og det ble gitt eksempler på kriser som spente seg fra

naturhendelse som at Åkneset faller ut, til mange drepte og skadde i en terroraksjon – 22.juli ble ofte nevnt. En leder med ansvar for beredskap i Jernbaneverket uttalte at det er krise når det er fare for liv og/eller omdømme, mens en direktør i Statens vegvesen svarer at det er krise når det er hendelser utenom det vanlige som gjør at de må rigge seg på en annen måte.

«Det er vanskelig å svare på, det kan være så mye...» var det første en direktør sa da vi stilte spørsmålet om hvilke kriser det planlegges for. Informanten sier at ordet krise i forbindelse med en hendelse sitter langt inne *«man vet med litt erfaring og kunnskap hva som er farlig og hva som ikke er farlig, dette kan være skummelt i forhold til å undervurdere potensialet i hendelsen»*.

Hvilke kriser det planlegges for er i stor grad avhengig av hva den enkelte virksomhet anser for å være en krise. Alle virksomhetene sier at de planlegger generelt dvs at beredskapsplanen som utarbeides kan benyttes til forskjellige type kriser. Alle informantene knyttet svarene opp mot egen virksomhet, og signaliserte at forståelsen for kriser varierte både internt og mellom de fire virksomhetene. Flere informanter i Jernbaneverket og Avinor nevner topphendelser⁴ som definerte scenarioer, og forklarer at det er krise når det inntreffer en topphendelse.

I Kystverket forklarer en direktør at det planlegges for hendelser opp til et vist nivå, og hvis hendelsene blir større en dimensjoneringen må de ha bistand utover egne ressurser. Han gir et eksempel om at Full City⁵ var på grensen av hva de kunne klare med egen beredskap, og understreker at deres strategi ved store hendelser er *«å trøkke til med litt for mye enn litt for lite ressurser....det er vår policy når det gjelder krisehåndtering»*.

Direktøren forteller at de opplever at de kommer lengst på planverk som er generiske – der planverket kan benyttes ved ulike hendelser *«Vi planlegger både for kriser som har skjedd, og hendelser som ikke har skjedd»* sier direktøren, og forklarer at planverket ofte er best på den hendelsen som nettopp har skjedd da den blir justert etter hendelsen.

På samme måte forklarer en direktør i Jernbaneverket at det planlegges for erfaringsbaserte og for ikke opplevde hendelser, og henviser til virksomhetens topphendelser som baseres på syv forhåndsdefinerte scenarier.

⁴ Topphendelse; I Jernbaneverket omtales topphendelser (7 stk.) som identifiserte ulykkestyper som skal legges til grunn for å etablere scenarioer. Dette er basert på ulykkesstatistikk og analyser. Avinor har ca 10 topphendelser i sin beredskapsplan.

⁵ Full city, Bulkskipet «Full City» grunnstøtte på Såstein utenfor Langesund natt til 31. juli 2009.

Flere av informantene i de fire virksomhetene sier at de planlegger for worst case scenarioer. En beredskapsrådgiver i Statens vegvesen uttaler; « *Hvis vi forbereder oss på worst case scenarioer bør andre mindre hendelser gå greit*».

En annen beredskapsrådgiver i samme virksomhet uttrykker at «*Vi planlegger ikke for de hendelsene som er helt utenkelige*». I dette legger informanten at de ser utfordringer i forhold til virksomhetens risikoforståelse, og hvilke kriser det planlegges for. Virksomheten planlegger ikke for alle hendelser som kan skje, men de har gjennom erfaring og risikoanalyser kommet frem til hendelser som kan være aktuelle.

5.3.2 Forankring

I noen av virksomhetenes tildelingsbrev gis det klare signaler om at 22. juli kommisjonens rapport (NOU2012:14) skal legges til grunn for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. «*....det er ledelsen som er ansvarlig for at medarbeidere får gode rammer for å løse sine oppgaver gjennom å stille krav, tilby trening og sikre nødvendig kompetanse.....etter 22.juli er kommisjonens syn at hovedutfordringene er knyttet til holdninger, kultur og lederskap. Lederskap må begynne på toppen*».

Gjennom samtalene med informantene fikk vi inntrykk av at beredskap hadde svært forskjellig fokus hos ledelsen i de ulike virksomhetene, og at fagområdet ofte sliter med å få prioritet blant mange andre oppgaver.

22. juli rapporten (NOU2012:14) oppleves som viktig for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i alle de fire virksomhetene vi studerer. Rapporten nevnes av de fleste informantene, uavhengig av tilhørighet i organisasjonen. «*22/7 rapporten var en viktig katalysator for vårt arbeid*» uttaler en direktør i Avinor, og får støtte av en beredskapsrådgiver i samme virksomhet som uttrykker «*det er som en ny vår etter 22/7 sjefsmøte⁶ som ga tydelige forventninger fra departementet*». En direktør i Kystverket har også inntrykk av at rapporten har gjort de ansvarlige ledere i mange etater mer på alerten. Andre elementer som nevnes av flere informanter er bedre eksterne rammevilkår og økt krav til beredskap og tilsyn.

Det er bred enighet blant informantene i Avinor om at beredskapsarbeid er forankret hos konsernledelsen. En direktør i Avinor uttaler «*Jeg bryr meg om hva som skjer innenfor beredskapsarbeidet – beredskap er forankret her på toppen hos meg – jeg er engasjert og har*

⁶ 22. juli kontaktmøte om samferdselsberedskap i SD 16.10.2012 som ga en bestilling om rapportering i hht anbefalinger i rapporten

fokus på dette». En annen direktør i virksomheten forteller at lederne er godt vant med beredskapstenking, og føler det er lett å få aksept for at beredskap er viktig, noe som blant annet viser seg ved flere store prosesser innenfor beredskap som er initiert hos toppledelsen.

Det kan tyde på at dette bilde av forankring hos toppledelsen også deles nedover i organisasjonen. En beredskapsrådgiver i Avinor med bakgrunn fra forsvaret og brannetaten forklarer at en generell utfordring med beredskapsarbeid er om området får nok fokus til enhver tid. Informanten poengterer at konserndirektøren og hans stab har mye større fokus på sikkerhet og beredskap enn andre steder han har jobbet. Det å tenke sikkerhet og beredskap ligger som en forutsetning for arbeidet i Avinor og at det å tenke sikkerhet og risikobasert styring gjøres hele veien. *«Det er en del av arven - vi er pålagt dette i alle ledd»* sier informanten.

At forankringen er tydelig også nedover i organisasjonen beskriver en direktør som forteller at *«jo lenger du kommer ned i organisasjonen jo mer føler du det på kroppen»* og forklarer at det er de som jobber med beredskap til daglig som virkelig merker om ledelsen har engasjement i forhold til det de jobber med, og nevner ansatte på flyplasser som et eksempel. Flere av informantene nevner beredskapsnettverket som en felles arena for beredskapsarbeidet i virksomheten. Arbeidet med beredskap er fordelt på ulike enheter og nivåer, men i beredskapsnettverket samles alle ca. en gang i måneden.

I Kystverket forteller en direktør at han opplever at kriseberedskap ikke har hatt spesielt sterk fokus i virksomheten. Informantens inntrykk er at ledelsen har et litt fjernt fokus på dette arbeidet og har inntrykk av at ledelsen ser på deler av beredskap som *«noe som noen andre driver med»*. Informanten forklarer imidlertid at 22. juli kommisjonens rapport (NOU2012:14) har gjort Kystverkets ledelse mer bevisst sin rolle og virksomhetens ansvar i det å bidra til å hindre uønskede hendelser. Direktøren mener det allikevel er en vei å gå for å sikre god forankring.

En annen direktør i samme virksomhet uttaler at kystdirektøren engasjerer seg i rimelig grad og forteller om interesse ved øvelser og når det skjer en hendelse. *«Vi har jo en avdeling som heter beredskapsavdeling – det tyder vel på at det er rimelig godt forankret»* sier direktøren.

I Jernbaneverket opplever en beredskapsrådgiver lite fokus på beredskap fra toppledelsen i det daglige. Forankringen er *«grei nok på toppen, men engasjementet mangler – bryr de seg? – Nei ikke i deres daglige fokus»*, sier informanten om sitt inntrykk av ledelsens engasjement rundt sikkerhet og beredskap. Informanten forteller videre at engasjementet nedover i

organisasjonen er klart til stedet, og forklarer at beredskapsrådgiverne har ansvar for å formidle endringer i beredskapsplanen til aktuelle mottakere i organisasjonen, noe informanten mener bidrar til forankring og ansvarliggjøring på et lavere nivå.

En direktør med ansvar for beredskap i samme virksomhet uttaler *«det som har vært viktig for oss er å få nødvendig forankring av beredskap høyt opp i toppledelsen som bør ha det overordnede ansvaret og styringen med det. Det har kanskje vært litt fraværende. Trenger den forankringen i enda sterkere grad»*. Informanten forteller at når det oppstår en ad-hoc situasjon det er nødvendig å løfte blir Alvoret oppfattet og tatt tak i, og han opplever støtte og forankring i alle ledd. Dette inntrykket understøttes av en annen direktør med ansvar for beredskap i samme virksomhet; *«Den siste taler har den største oppmerksomhet – toppledelsens engasjement blir ganske betydelig ved Jernbanetilsynets revisjoner, og etter en hendelse»*. Og mener med dette at fokuset rundt beredskap er varierende og hendelsesstyrt

Jernbanetilsynets hyppige revisjoner de siste årene nevnes også av en direktør i samme virksomhet som årsak til at arbeidet med beredskap har fått økt fokus.

Direktøren forklarer at virksomheten har hatt lite penger gjennom mange år, og tilgjengelige ressurser har vært brukt til vedlikehold, fornyelse og utbygging. *«Arbeidet med beredskap har til en viss grad vært en salderingspost»* sier informanten og undrer om dette kan være personrelatert og eller kompetanserelatert; *«Man har ikke turt og stille krav til beredskap som man ikke har klart og tilfredsstillende - kanskje ikke turt å være streng og ambisiøs på vegne av beredskapsarbeidet, kanskje tenkt at vi vil aldri få penger til å bruke på beredskap – så da spør vi ikke»*. Informanten forklarer videre at nåværende jernbanedirektør har klare forventninger og holdninger til at beredskapsarbeidet skal være godt, og at de riktige kravene må stilles. Dette har ført til at gapet mellom teori og praksis har blitt tydeligere de siste årene, og at viktigheten av god beredskap vises tydeligere fra toppen. Synspunktet deles av en beredskapsrådgiver som sier at forståelsen for beredskap har kommet høyere opp på agendaen de siste årene, ikke bare i Jernbaneverket men i offentlig etater generelt.

I Statens vegvesen sier en direktør at toppledelsens engasjement er en forutsetning for å sette fokus på beredskap fra toppen og nedover i organisasjonen. Han forklarer at det er satt i gang et arbeid for å styrke involvering og forankring hos toppledelsen ved at det er etablert et Sikkerhetsforum⁷ som så langt har avholdt to møter. Forumet har sikkerhet og beredskap som hovedfokus på agendaen, og de arbeider nå med å løfte fagfeltet opp i organisasjonen. Det

⁷ Et forum hvor etatsledelsen i Statens vegvesen møtes for å diskutere og beslutte saker i tilknytning til sikkerhet og beredskap

gjenstår mye før alt er på plass, men prinsippet og avgjørelsen om forankring på toppen er gjort. I samme virksomhet forteller en beredskapsrådgiver om lite tid og ressurser til kontinuerlig arbeid med beredskap og utvikling av beredskapsplan.

«Ledelsen bestiller at det skal utarbeides men forstår ikke helt omfanget av det så det blir ikke prioritert tid til det – du kan bruke femti timer på å utvikle planen men så må du jobbe med noe annet – sånn sett er ikke beredskapsarbeidet forankret i det hele tatt»

forteller informanten og ønsker mer kontinuerlig arbeid med beredskap.

En beredskapsrådgiver i samme virksomhet forteller om organisering av regioner på fem forskjellige steder i landet med underliggende enheter. Og forteller om store variasjoner fra ledelsen når det gjelder engasjement og fokus rundt beredskap. *«En enhet er helt på topp – god forståelse og følger opp viktigheten, så har vi en enhet som kanskje synes dette er litt plagsomt – og en enhet som ligger midt i mellom. Dette er nok litt personavhengig – historie og tradisjon – ingen ny i rollene – preget av hvordan de alltid har løst utfordringer»*

Informanten mener at fokuset på beredskap er avhengig av lederens engasjement i beredskapsfaget, og at det også har en sammenheng med hvordan virksomheten er organisert i forhold til sikkerhet og beredskap.

Oppsummering

I Kystverket og Avinor mener de fleste informantene at forankringen er til stede i toppledelsen. Dette gjelder både horisontalt mellom virksomhetene og internt i den enkelte virksomhet.

Når det gjelder Statens vegvesen og Jernbaneverket viser intervjudataene litt mer sprikende resultat, spesielt internt i virksomhetene. Om vi ser data fra informantene i de to virksomhetene under ett ser vi et ønske som går i retning av et sterkere fokus på beredskap fra toppledelsen i Jernbaneverket.

I Statens vegvesen blir det omtalte sikkerhetsforumet trukket frem som positivt fra informantene på direktørnivå, mens det kan virke som at beredskapsrådgiverne vi har intervjuet ikke enda har merket effektene fra de to møtene som har vært avholdt så langt. Prioritert tid til kontinuerlig arbeid med beredskap, samt organisering som gjør forankringen og fokuset på beredskap enklere, er blant det som blir trukket frem i Statens vegvesen.

5.3.3 Organisering

Arbeidet med sikkerhet og beredskap er ulikt organisert i de fire virksomhetene. Kystverket har en tydelig beredskapsavdeling med en egen beredskapssjef som rapporterer til toppledelsen, mens de andre tre har lagt arbeidet med beredskap til linjen.

Som organisasjonskartene i kapittel to viser er de som jobber med beredskap i de ulike virksomhetene delt på organisatoriske nivåer og geografiske beliggenheter og de fleste som jobber med beredskap har andre arbeidsoppgaver ved siden av.

«Sånn må det være synes jeg» sier en beredskapsrådgiver i Jernbaneverket, og forklarer at ingen jobber med beredskap på fulltid, men at dette balanseres mellom fagområdene som er med på å støtte beredskap i en matriseorganisering der beredskap er en egen seksjon.

En direktør i samme virksomhet forklarer at det må gjøres en gjennomgang på ansvarsområde mellom jernbanedirektørens stab og banedivisjonens områder. Informanten forklarer at ansvaret for beredskap i virksomheten er delt på ulike enheter og på fire nivåer, og at det ikke er utpekt en beredskapssjef fordi arbeidet med beredskap er delt opp og følger samme linjene som sikkerhet har. Informanten forklarer at arbeidet er fordelt på seksjoner hvor arbeidet gjøres.

En annen direktør i samme virksomhet forteller at arbeidet med beredskap i hovedsak gjøres på overordnet nivå, og dette forutsetter en viss grad av innflytelse, involvering og opplæring, noe informanten mener i liten grad er tilfelle i virksomheten. «Uten delaktighet i utviklingen av planverket kan man risikerer at skrivebords teoretikere innfører et regelverk det ikke er mulig og bruke» sier informanten, og forklarer samtidig at han har laget sin egen lille sjekkliste fordi «beredskapsplanverket er såpass komplisert, at det er jeg bare nødt til».

En beredskapsrådgiver i Statens vegvesen forteller at de ønsker å styrke organiseringen ved blant annet å koordinere ressurser mellom de ulike fagområdene innenfor beredskap.

Organiseringen i dag er fragmentert med flere som jobber med beredskap innen alle fagområder – både planer og forebyggende - i mange deler av organisasjonen.

Denne formen for organisering gjør det vanskelig og se sammenheng og helhet forklarer informanten og uttaler «jeg jobber vel med alt innenfor beredskap». «Det tas ansvar for egen del, men ingen har ønske om å se ting i sammenheng». Informanten forteller og om sin bakgrunn i store humanitære organisasjoner med komplekse utfordringer rundt arbeidet med beredskap, men der arbeidet allikevel var koordinert og samkjørt. Informanten stiller spørsmål

ved om slik koordinering er mulig i virksomheten hun nå tilhører og viser til organisatoriske utfordringer.

På spørsmålet om virksomheten har en utpekt beredskapsleder eller – sjef - er det kun ved en av de fire virksomhetene at informantene umiddelbart bekrefter en slik rolle. Hos de andre tre ligger ansvaret for beredskap til forskjellige enheter og nivåer, og er spredt utover i forskjellige deler av organisasjonen. En beredskapsrådgiver i Statens vegvesen uttaler «*Veldig mange vil si at vi har en definert beredskapsleder, men hvis vi spør vedkommende vil du få negativt svar for det er uklart hva som ligger i de rollene*». Informanten forklarer at mangel på stillingsinstrukser også bidrar til at ansvaret rund beredskap blir veldig uklart.

I samme virksomhet forteller en direktør at det frem til 2010 var tydelig hvem som hadde rollen som sikkerhet og beredskapssjef – «*så ble det rota veldig til i forhold til samfunnssikkerhet og beredskap – vi skal ikke ha noen beredskapssjef - allikevel er det noen som jobber med det sånn uformelt – det blir litt feil*» sier direktøren og forteller videre at det nå jobbes med å etablere en stilling som beredskapssjef høyt opp i organisasjonen og at denne stilingen vil ha det overordnede ansvaret for beredskapen.

I Avinor får vi også uklare svar når vi spør om rollen som beredskapssjef. To navngitte personer blir nevnt, men i svarene ligger det tydelige indikasjoner på at dette er litt uklart. Som nevnt tidligere er virksomheten i gang med en omorganisering av sin beredskapsorganisasjon, som ikke var ferdigstilt da vi gjorde disse intervjuene.

Flere av informantene i de ulike virksomhetene signaliserer et ønske der det kommer klart frem av organiseringen hvem som har hovedansvaret for beredskapen. Det pekes mot et ønske om å tilpasse og plassere en rolle som beredskapsleder eller – sjef i organisasjonen, for å skape et tydelig punkt for forankring. Rollen vil derved også være et naturlig treffpunkt for samvirkepartnere. «*Jeg ønsker at det skal være tydeligere definerte treffpunkt for beredskapsarbeidet*» sier en direktør i Avinor, og sier det i dag kan virke utydelig og fragmentert og det kan være vanskelig å vite hvor ansvaret ligger.

Oppsummering

Kystverket har sin egen beredskapsavdeling med en beredskapssjef som rapporterer direkte til toppledelsen. De tre andre virksomhetene har som vist i kapittel to i hovedsak en ganske lik organisering med beredskapsarbeidet lagt til linjen på ulike enheter og nivåer. Et flertall av informantene på tvers av virksomhetene ønsker at det kommer tydelig frem hvem og hvor

ansvaret for beredskapen ligger i virksomheten, og at en organisering av beredskapsarbeidet kan gjøres annerledes.

5.3.4 Involvering og delaktighet i planleggingsprosessen

Det å være involvert i en prosess oppfattes av informantene å være innbefattet, bli spurt og hørt – og gjennom det skape eierforhold til beredskapsplanverket. Virksomhetene har forskjellige prosesser for beredskapsplanlegging, men alle har det samme målet; å utvikle en god beredskapsplan som fungerer optimalt når en hendelse oppstår.

Beredskapsplanlegging og prosessen rundt det å utvikle beredskapsplanen oppleves hos informantene fra noe som er «*ikke eksisterende*» til noe som er viktig for å lage en god beredskapsplan. Kystverket nedsetter egen prosjektgruppe med egne fagansvarlige når planverket skal revideres, mens en annen virksomhet forteller om en mer tilfeldig prosess som består av innspill via eposter, samtaler og møter.

Flere informanter fremhever at involveringen varierer fra nivå til nivå, og mellom fagområder. Dette støttes gjennom følgende uttalelse fra en beredskapsrådgiver i Jernbaneverket; «*Involveringen kan nok variere litt fra område til område, etter som hvordan dette har vært utført og hvem som har deltatt de siste årene*».

En direktør i samme virksomhet forklarer at det er behov for mye større grad av sentrale føringer for å unngå at prosessene er forskjellige på ulike avdelinger og nivåer. En annen beredskapsrådgiver forteller at beredskapsplanen oppdateres av ham og sendes ut på høring til organisasjonen. «*Alle nivåer er involvert i utarbeidelse av tiltakskortene, bortsett fra strategisk nivå*» sier informanten, og forklarer at han med utgangspunkt i dialog med en direktør i virksomheten sender tiltakskort til vedkommende som selv går god for innholdet. Informanten er usikker på om «eierne» av de ulike tiltakskortene har blitt presentert for innholdet i tiltakskortene, og forklarer at de i liten grad er blitt brukt på øvelser som informanten har deltatt i.

I Statens vegvesen forklarer en beredskapsrådgiver at godt beredskapsarbeid skal være en kontinuerlig prosess, og samtidig være en del av ryggraden i virksomhetens beredskapssystem. Det gjenstår imidlertid et stykke arbeid, noe informanten blant annet forklarer med mangel på ressurser «*brukerne mangler eierskap til planverket kanskje, de ikke har vært invitert inn i prosessen – ofte fordi de ikke har ressurser til å prioritere deltagelse – kanskje de føler at de kunne bidratt til å lage en god plan*». «*Det er heller ikke sikkert de har blitt forklart verdien av å delta – hvorfor dette skal gjennomføres*» avslutter

informanten, som også har inntrykk av at mange føler at beredskapsplanene er en påtvunget ting. Informanten forklarer om ulike prosesser innenfor de forskjellige fagområdene der noen beredskapsplaner lages bare for å oppfylle krav om beredskapsplan, uten at det er noen koordinering, prosess eller kvalitetssikring.

En direktør i samme virksomhet forteller om prosessteamet som ble satt sammen da man skulle gjennomføre en prosessbeskrivelse av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, der alle regioner og avdelinger i direktoratet deltok. Prosessen ble etablert i kvalitetssystemet, men i etterkant av arbeidet har teamet så langt ikke vært samlet.

I Jernbaneverket forklarer en direktør at det må tydeliggjøres bedre hvordan beredskapsprosessene skal fungere, og mener virksomheten mangler kontinuitet for å få til en årlig revisjon. «*Det blir fort litt stunt ved revisjoner eller andre grunner til å revidere*» sier direktøren og forteller om stor aktivitet med å rydde opp i planverket ved en varslet revisjon.

I samme virksomhet, deler en beredskapsrådgiver til dels dette synet, men er noe mer positiv til utviklingen og opplever at involvering har endret seg i retning av en mer planlagt prosess, og mer fokus på involvering av aktuelle interessenter underveis i prosessen for å oppnå en god prosess og en god beredskapsplan. Informanten forklarer «*det viser seg stadig at heller ikke denne planen var den ultimate, beredskapsplanen må stadig forbedres gjennom en prosess – stikkord er kontinuerlig forbedring*». Informanten forklarer om PUKK hjulet (planlegge, utføre, kontrollere, korrigere) som er utviklet som en intern mal for kontinuerlig forbedring i virksomheten. Hjulet danner utgangspunkt for beredskapsplanleggingen i virksomheten med fokus på risikovurderinger, beredskapsanalyse, oppdatering/etablering av planverk, gjennomføre øvelser, evaluering, og oppdatering.

En direktør fra samme virksomhet føler seg lite involvert i planleggingsprosessen med tiltakskort som kommer på høring via e-post, men sier at det innen baneområdet er god oversikt og kontroll.

Alle informantene bekrefter at de følger prinsippene for samfunnssikkerhet i Norge (Mld.st 29 2011-2012)⁸. Utvikling av planverket i tre av virksomhetene skjer på operativt, taktisk og strategisk nivå, noe som oppleves som utfordrende for flere av beredskapsrådgiverne som jobber med dette, og de etterlyses gode sentrale føringer for å ivareta nivå-utfordringene. De forklarer at det er vanskelig og få sammenheng i planleggingsprosessene, og de opplever at

⁸ Prinsippene for krisehåndtering i Norge, ansvar, likhet og nærhetsprinsippet omtalt under kap 5.1..1

det ikke er tilrettelagt for koordinering av planverket, og sliter med å se helheten.

«Planleggingsprosessen er ikke koordinert - kanskje noen steder, men ikke systematisk – mye er tilfeldigheter. Det medfører at prosessen blir ulik, både på fagområder og nivåer, og det er uheldig for helheten» sier en beredskapsrådgiver i Statens vegvesen.

I Avinor forteller en direktør at de er i gang med å se på sin organisering og funksjon tilknyttet beredskap, og mener dette er en gyllen anledning til å se på alt på nytt. Informanten forteller om prosessen og gjennomgang av beredskapsarbeidet som pågår, der arbeidet styres gjennom et prosjekt for å sikre ressurser og prioritet. Workshops sikrer deltagelse fra alle faglige hold, og i tillegg drives utstrakt demokrati for å få frem ulike synspunkter og meninger som kvalitetssikres i høringsrunder. Informanten forklarer at dette er en tidkrevende prosess, men forklarer at *«det lønner seg å ta med folk på råd, og på denne måten får man med seg folk på ordentlig»*.

En beredskapsrådgiver i samme virksomhet forteller at prosessledelsen for beredskapsarbeidet er satt ut til en ekstern aktør og er usikker på hvor hensiktsmessig detter er; *«det du lærer mest av er å utvikle planverket selv! Beredskapsplanlegging bør ikke gjøres av utenforstående»* sier informanten som selv er delaktig i prosessen og lurar på om eksterne er med i prosessen for å få inn nye signaler og retninger i arbeidet. Videre blir det påpekt at prosessen som drives kan virke noe uhensiktsmessig, da informanten opplever å motta en blanding av møtereferater, tanker og innspill fra leverandøren som muligens er ment som en forankring mot virksomheten.

Innleie av ekstern leverandør for denne prosessen nevnes også av en annen beredskapsrådgiver i virksomheten, som ikke har spesielle motforestillinger til dette. Informanten er også delaktig i prosessen og blir involvert via møter og kommentarer i rapporter som oppsummerer arbeidet.

Kystverket har et stort fokus på sitt beredskapsarbeid og forsøker å se planleggingsprosessen som en kontinuerlig prosess som involverer hele organisasjonen. En beredskapsrådgiver i Kystverket opplever at *«at alle er engasjert og har eierskap til planen – alle føler ansvar, føler virkelig at det er forståelse og eierskap»*.

En direktør i samme virksomhet forteller at det ved større endringer og revisjoner nedsettes en prosjektgruppe som sørger for at planverket utvikles, implementeres og iverksettes, og presenterer endringene for hele organisasjonen. *«Delaktighet sikres ved deltagelse i dette prosjektet»* forteller direktøren og legger til at det innkalles til en workshop for å sikre

ierskap og forankring hos aktuelle brukere, samt å skape forståelse for innholdet i dokumentene og hvordan de skal brukes.

I samme virksomhet ser en direktør viktigheten av godt beredskapsarbeid, men synes ikke faget er like spennende og jobbe med; *«Jeg synes egentlig dette er litt kjedelig, men jeg ser samtidig en svært stor nytteverdi for nytilsatte i forhold til opplæring. Dette er bakgrunnen for at dokumentene brukes veldig mye i kurs og øvelser»*, uttaler lederen om sin egen rolle tilknyttet planleggingsprosessen.

Oppsummering

Hvordan de ansatte blir involvert i planleggingsprosessen er varierende i de fire virksomhetene. Avinor og Kystverket involverer ansatte som jobber med beredskap gjennom prosjektgrupper, workshops og «utstrakt demokratisk virksomhet» som får frem synspunkter og meninger. Dette er det også med noen få unntak bred enighet om internt i virksomhetene. I Statens vegvesen og Jernbaneverket er det varierende grad av involvering på ulike nivåer og enheter, og det foregår ulike prosesser innenfor de ulike områdene.

5.3.5 Samarbeid

Virksomhetenes informanter forteller at både eksterne og interne rammevilkår stiller krav til samarbeid og samvirke med eksterne aktører. Samarbeidet i virksomhetene som opererer på land synes og være best på lokalt nivå blant annet i form av kontakt med lokale brannvesen, trinnvis beredskap, og strekningsbefaringer. Avinor nevner sikkerhetsrådet for luftfarten ⁹ som et samarbeidsforum som møtes jevnlig med deltagere på et høyt nivå i organisasjonene, og Kystverket har blant annet et utstrakt samarbeid interkommunale aktører, men intervjudataene fra alle de fire virksomhetene tyder på lav aktivitet når det gjelder samarbeid på strategisk nivå.

I Statens vegvesen forteller en direktør *«På overordnet nivå har vi nok noen utfordringer mot f.eks. Politidirektoratet – de er opptatt av beredskap, men ikke nødvendigvis vår virksomhet som samarbeidspartner. Det er etablert kontakt på toppledernivå og det første møtet avholdes i løpet av våren»*.

Samvirke ved lokale hendelser hvor mange aktører medvirker er i følge en direktør i Avinor godt ivaretatt, og utveksling av planverk bidrar til å oppnå informasjonsflyt. Det er også

⁹ Sikkerhetsrådet for luftfarten (SFL) et rådgivende organ ledet av Luftfartstilsynet med det formål å forebygge anslag rettet mot luftfarten. Avinor deltar med observatørstatus.

etablert noen samarbeidsfora på høyere nivå hvor flere eksterne aktører bidrar, og der sammenstilles felles forventninger og avklaringer.

«*Det er ikke så mye samvirke på strategisk nivå*» sier en direktør i Avinor som også poengterer viktigheten av samvirke ved øvelser. En beredskapsrådgiver i samme virksomhet deler dette synet og påpeker at det finnes noen utfordringer i forhold til samvirke. Informanten forklarer at det ikke er noen bestemt prosesser med samvirkepartnere på strategisk nivå, men god kontakt med «beredskapsfamilien» gjør at samvirke kan etableres på kort tid.

I Kystverket er det et godt samarbeid med eksterne aktører, og samarbeidspartnere har vært involvert i utarbeidelse av den nasjonale beredskapsplanen. Det jobbes nå med ferdigstillelse av bridging dokument¹⁰, som bidrar til en felles oversikt over ansvar og roller. «*Vi samarbeider og øver veldig bra med våre samarbeidspartnere*» sier en av Kystverkets direktører men kommer med et lite hjertesukk «*det er alt for tette skott mellom alle som jobber med beredskap, jeg ønsker at alle beredskapsfolk og enheter blir bedre på å samvirke og utnytte hverandres ressurser! Burde vært et system som får pengene til å flyte, på tvers av ansvarsgrenser, som ikke går ut over ansvars, likhets og nærhetsprinsippet!*».

I Jernbaneverket har det i liten grad vært gjennomført rutinemessige samarbeidsmøter med eksterne aktører hvor beredskap har stått på agendaen, men i løpet av det siste året er det etablert et samvirke med brannetater og togselskaper som forankres gjennom en arbeidsgruppe og en styringsgruppe. En direktør i virksomheten håper at arbeidsgruppen er et eksempel til etterfølgelse, og viser til at slike arbeidsgrupper også kan være til stor nytte for samarbeid mellom andre aktuelle aktører.

Flere informanter i de fire virksomhetene forteller også om fravær av koordinering og samordning av planverk med eksterne samarbeidsaktører., noe mange har et ønske om å gjøre bedre.

Oppsummering

På lokalt nivå gis det fra alle virksomhetene positive tilbakemeldinger på samarbeid med eksterne aktører. En virksomhet er også fornøyd med sitt samarbeid med eksterne aktører, mens de tre andre nevner noen etablerte og mer tilfeldige former for samarbeid, men alle nevner at det kan gjøres et bedre arbeid på dette området.

¹⁰ Bridging documents, tydeliggjør beskrivelse av ansvar i en felles konseptbeskrivelse, og gir en samlet oversikt over oppgaver og roller innen beredskap mot akutt forurensing

5.3.6 Øvelser

Mange informanter nevner øvelser i løpet av intervjuet, uten at de blir spurt om det spesielt. Det kan virke som øvelser er et sentralt begrep som blir tatt opp i flere ulike sammenhenger i planleggingsprosessen som involvering, eierskap til planverk, samarbeid med eksterne aktører, tydeliggjøring av ansvar og roller, risikoforståelse osv. Øvelser er også en sentral del av planleggingsprosessen og det er naturlig at informantene tar det opp. Når vi spør om involvering i planleggingsprosessen er det flere av informantene som nevner at involvering skjer gjennom øvelser, det samme er tilfellet ved samarbeid.

En beredskapsrådgiver i Statens vegvesen forteller at det var ved planlegging av en øvelse at roller og ansvar ble tydeliggjort, og at det var under øvelsesplanleggingen behovet for videreutvikling av planverket kom tydelig frem. Noen informanter ser en sammenheng mellom bruk av tiltakskort og antall øvelser, og forteller at det er under øvelser sjekklistene tas frem og brukes. At øvelser er en god måte og involvere ansatte i planverket er mange enige om, men det blir trukket frem både i negativ og positiv sammenheng. Noen informanter konstaterer at planverket følges i for liten grad under øvelser, mens andre som nevnt mener at øvelser er en god anledning til å bli kjent med planverket.

Oppsummering

Øvelser inkluderer mange av de sentrale faktorene i en planleggingsprosess, og intervjudata tyder på at øvelser er svært sentral i prosessen. Særlig blir involvering, og samarbeid nevnt som en viktig grunn til å gjennomføre øvelser, men informantene forklarer om at planverket benyttes i varierende grad.

5.3.7 Beredskapsplan

De fire virksomhetene er enige om at en beredskapsplan skal dekke hvem som skal gjøre hva, hvordan og av hvem ved en hendelse, og informantene er også tydelige på at konkrete oppgaver som skal gjennomføres også bør beskrives i en sjekkliste, varslingsliste eller tiltakskort. «*Kriser som kan skje, skal håndteres, og planverket skal være generisk og sørge for ressurser og kompetanse*» sier en beredskapsrådgiver i Avinor. Uttalelsen er i samsvar med de øvrige informantene som også understreker viktigheten at beredskapsplanene tydeliggjør rolle og ansvarsforhold, og at beredskapsplanen må være generisk og kunne benyttes ved ulike hendelser.

At planverket skal være lett tilgjengelig og brukervennlig nevnes av informantene, men ikke alle kan bekrefte at det er tilfellet i sin virksomhet. Noen informanter antyder at planverket i

virksomheten er omfattende og ser dette som årsak til at planverket i mindre grad blir brukt. Flere av virksomhetene har mange ulike beredskapsplaner og brukervennligheten varierer derfor også internt.

En direktør i Jernbaneverket forteller om et overordnet planverk som er for avansert og vanskelig tilgjengelig. For å ha kontroll på hva han skal gjøre ved en krisesituasjon har informanten utarbeidet sin egen plan/sjekkliste. «*Jeg har eierskap til min egen, tilrettelagte plan, men ikke til virksomheten sin plan*» uttaler informanten og fortsetter, «*Min plan er en egen, selvlaget liste for hva jeg skal gjøre under hendelser, og jeg bruker denne for å komme i gang*». Lederen uttaler videre at det er viktig med en viss innflytelse til innholdet i planen for å skape delaktighet og eierforhold, og etterlyser kurs og øvelser slik at innholdet kan gjennomgås. «*Delaktighet er en forutsetning for å skape eierforhold til planverket*» sier informanten,

Det er viktig med involvering i beredskapsplanleggingen, da det på denne måten skapes forståelse, og nytteverdi, samt eierforhold til beredskapsplanen. En beredskapsrådgiver i Kystverket forteller at ansatte i virksomheten deltar aktivt i planleggingsprosessen, og opplever stort engasjement og eierskap til beredskapsplanen. «*Det gjennomføres samlinger for de som har en rolle i planverket, de som jobber i beredskapsavdelingen, samt dedikert personell*» forklarer en direktør i samme virksomhet. Direktøren ser utfordringer i å holde planleggingsprosessen og beredskapsplanverket levende – *så det ikke bare står der i en hylle* - og forklarer at det har de «*en kontinuerlig greie på*», noe som blant annet innebærer at aktuelt personell deltar på øvelser og samlinger samt informere om endringer i beredskapsplanen.

En beredskapsrådgiver i Statens vegvesen opplever mindre grad av engasjement, og har inntrykk av at noen føler at beredskapsplanen er litt påtvunget, og prosessen som litt masete, samt en holdning hos noen av typen «*vi kan takle alt som skjer*». Informanten forklarer om ansatte som er usikre på hva som er hensikten med planverket eller hvorfor den er utarbeidet. «*De skjønner ikke målsetningen og har dermed ikke påvirket at planverket har inneholdt det de trenger*», sier informanten og forklarer om ulike prosesser rundt utvikling av beredskapsplaner – at noen planer lages for å oppfylle gitte krav uten koordinering, prosess, eller kvalitetssikring.

Oppsummering

Det utvikles flere ulike beredskapsplaner i noen av de fire virksomhetene, og brukervennligheten og engasjementet til å benytte planverket varierer internt og mellom

virksomhetene. Det er bred enighet om at planverket må utvikles til å dekke flere ulike hendelser, uten at det går utover brukervennligheten, da et omfattende planverk kan medfører at det ikke brukes. Informasjon om hensikten med planverket er viktig – noe som blant annet oppnås gjennom delaktighet og involvering i planleggingsprosessen.

6. Drøfting

I teorikapittelet belyste vi flere faktorer som legger til rette for ansattes deltagelse i beredskapsplanlegging. Kriterier som risikopersepsjon, involvering og delaktighet, samarbeid og øvelser, organisering og forankring ble nevnt som viktige kriterier i planleggingsprosessen.

I tillegg til å ta for oss disse kriteriene vil vi i drøftingskapitlet fokusere på empiriens to hoveddeler. Eksterne og interne rammevilkår beskriver hvilke krav og føringer som er gitt til arbeidet med beredskapsplanlegging og beredskapsplaner, og intervjuer med informanter gir et bilde av hvordan arbeidet med beredskapsprosessen utøves i de ulike virksomhetene.

Drøftingene vil i lys av teori og empiri gi et grunnlag som kan svare på problemstillingen:

Hvordan legges det til rette for deltagelse ved utvikling av beredskapsplaner ved hovedkontoret til store offentlige samferdselsorganisasjoner?

Det er naturlig å strukturere drøftingen etter forskningsspørsmålene, da disse bryter ned problemstillingen som skal bidra til konklusjonen i siste kapitel. Vårt første forskningsspørsmål stiller spørsmål om virksomhetene har etablerte planleggingsprosesser for utvikling av beredskapsplanverket. Vi presiserer for ordens skyld at planleggingsprosessen i oppgaven inkluderer kriteriene nevnt ovenfor. Når vi ser på etablerte planleggingsprosesser deler vi disse inn i risikopersepsjon, involvering og delaktighet, samt samarbeid og øvelser som vi tar utgangspunkt i når vi svarer på det første forskningsspørsmålet. Organisering og forankring er også en del av planleggingsprosessen, og blir besvart i forskningsspørsmål to og tre.

Vi har i hovedsak fulgt forskningsspørsmålene som inndeling av drøftingskapitlet, men vi har sett det som mest hensiktsmessig å omtale produktet av planleggingsprosessen, beredskapsplanen, avslutningsvis.

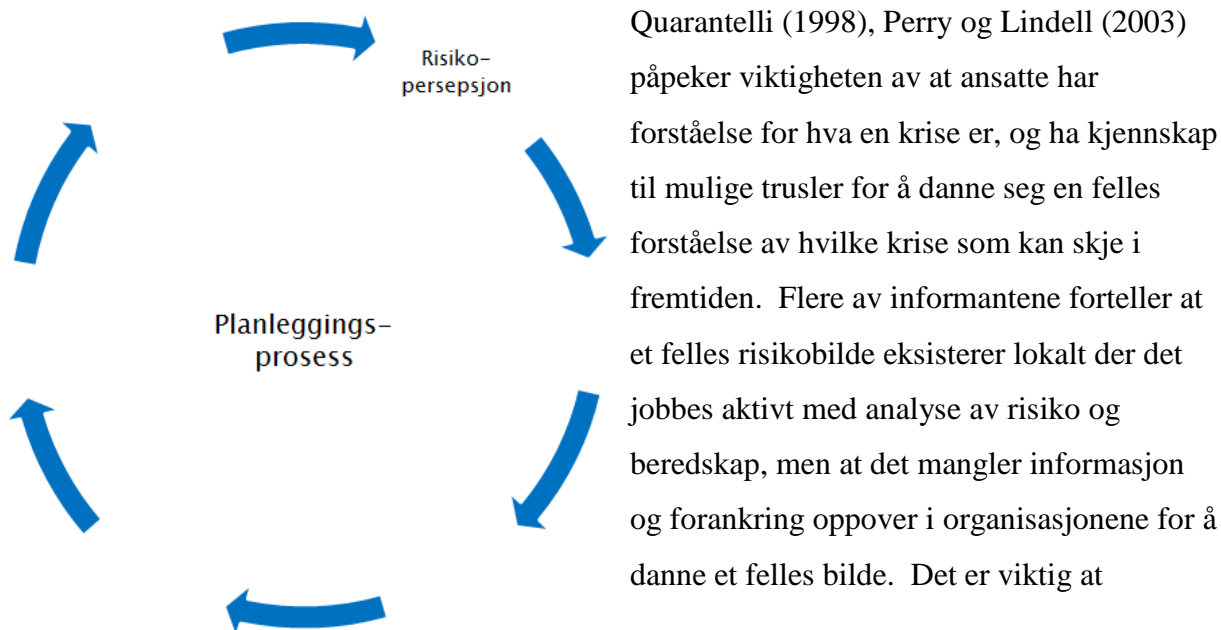
6.1 Etablerte planleggingsprosesser

Alle de fire virksomhetene vi studerer viser til en form for planleggingsprosess i forhold til beredskapsarbeidet. Informantene forteller imidlertid om forskjellige prosesser når det gjelder våre hovedfokusområder; risikoforståelse, involvering og delaktighet, samarbeid og øvelser, organisering og forankring. I dokumentgjennomgangen finner vi også ulike interne føringer for beredskapsarbeid noe som er interessant tatt i betraktning at tre av virksomhetene er

underlagt samme departement, og har eksterne rammebetingelser som med noen få unntak er identiske.

Gjennom drøftingskapitlet utvikles en modell, modell for planleggingsprosess, hvor et nytt kriterie i planleggingsprosessen presenteres i hvert delkapittel. Modellen viser seg i sin helhet i kapittel 6.4.

6.1.1 Risikopersepsjon – risikobilde, hva planlegges det for?



Figur 8 Modell for planleggingsprosess under utv.

Quarantelli (1998), Perry og Lindell (2003) påpeker viktigheten av at ansatte har forståelse for hva en krise er, og ha kjennskap til mulige trusler for å danne seg en felles forståelse av hvilke krise som kan skje i fremtiden. Flere av informantene forteller at et felles risikobilde eksisterer lokalt der det jobbes aktivt med analyse av risiko og beredskap, men at det mangler informasjon og forankring oppover i organisasjonene for å danne et felles bilde. Det er viktig at

informasjon kommer frem til toppledere den eller de som trenger den og understreker

ledere – også toppledere skal sitte med det store bildet (Aven m.fl. 2004, Olsen m. fl. 2008).

De viktigste anbefalingene fra 22.juli kommisjonens rapport (NOU 2012:14) er videreført som krav i tildelingsbrev og tilsvarende eksternt rammeverk til alle de fire virksomhetene for 2013. Her gis det blant annet tydelige føringer om at ledere på alle nivåer i virksomhetene skal inneha en kultur som prioriterer arbeidet med risikoerkjennelse, og hvilke kriser som kan inntreffe.

Det er ulik praksis hvordan virksomhetene har fulgt opp disse kravene. Avinor forteller at de har utviklet et handlingsprogram hvor de fokuserer på et utvalg punkter fra 22.juli rapporten, som presenteres i konsernledelsen hvert kvartal. Dette har bidratt til en bevisstgjøring av arbeidet med beredskap forteller en direktør i Avinor. I Statens vegvesen er det utarbeidet en tiltaksplan som skal ferdigstilles i midten av 2013, men det kan ikke vises til at den er ferdigstilt. Etablering av sikkerhetsforum er imidlertid et resultat av tiltaksplanen som er

igangsatt og operativt. Det gis signaler om at det jobbes med dette også i de andre virksomhetene, men kan ikke vise til den samme systematiske oppfølgingen som i Avinor.

Flere av informantene uttrykte at virksomheten er på riktig vei når det gjaldt risikotenking, og at det går fra en hendelsesbasert til en risikobasert tenkemåte. I dette ligger å forberede seg på kriser som kan komme, og ikke bare de som har skjedd. Dette er i tråd med Aven mfl.(2004) og Kruke (2012) som er opptatt å komme bort fra en reaktiv tenkemåte hvor fokuset etter en hendelse vil være rettet mot at akkurat den hendelsen ikke skal skje igjen, og heller være proaktiv å forebygge hendelser som kan komme. Det ligger et viktig ledelsesmoment i å ha oversikt over virksomhetens risikobilde, og lederskap må begynne på toppen (NOU 2012:14 s 456). Det er i fredstid ledelsen skal se virksomhetens potensielle risiko, og jobbe med forankring av beredskap nedover i organisasjonen. Ved en helt åpenbar risiko vil det som regel ikke være problemer med å få ansatte til å jobbe med beredskap, men i de mer usikre tilfellene vil forankring hos toppledelsen gjøre det lettere og involvere de rette personene i beredskapsplanlegging (Boin m.fl. 2005).

En direktør i Statens vegvesen forteller at hvordan man tenker risiko har blitt bedre de siste årene, men sett i lys av at virksomhetens har flere tusen ansatte er det regionale ulikheter som blant annet historie, kultur og erfaring som gjør at risikobilde er noe forskjellig. Informanten forteller at store deler av organisasjonen bærer preg av en ”ingeniørtilnærming” i forhold til risiko. Dette betyr at risikoforståelsen i mindre grad er til stede der sannsynligheten er lav for at ulykker skal inntreffe, selv om konsekvensene er store dersom noe skjer.

En annen informant fra Statens vegvesen sier at om man legger seg på en worst case tankegang vil alle andre hendelser være enklere og håndtere. Weiseth og Kjeserud (2007) skriver at ikke alle har denne egenskapen med å tenke worst case scenarioer da det kan virke som en menneskelig svakhet og ikke ville oppdage ting som er ubehagelige. Løvik (2010) mener imidlertid at det faktisk at eiere og eksperter på et område har en tendens til å bagatellisere muligheten for at ulykke kan skje er et godt argument for å øve på det utenkelige, og at alle ulykker har momenter i seg som ikke var forutsatt. Han forklarer viktigheten av å inneha det han kaller en katastrofepersonlighet som alltid tar høyde for at noe kan skje. Dette er i samsvar med hva 22.juli kommisjonens rapport sier i sin rapport (NOU 2012-14 s. 451) om at det er krevende og fullt ut å ta innover seg og gjennomføre tiltak knyttet til å forhindre verste fall scenarioer, og planlegge konstruktiv respons på lite sannsynlige hendelser, noe som kan ses i sammenheng med ingeniørtilnærmingen på risiko

beskrevet ovenfor. Rapporten sier videre at det i arbeid med risiko ikke bare må basere seg på historiske erfaringer, men også ta høyde for overraskelser og usikkerhet.

Ulike uttalelser fra informanter beskriver at både den hendelsesbaserte og risikobaserte tankemåten rundt risiko fremdeles finnes i virksomhetene. «*Vi planlegger ikke for det som er helt utenkelig*» sier en beredskapsrådgiver i Statens vegvesen og forklarer at virksomheten ikke planlegger for alle mulige hendelser, men bruker erfaringer og risiko og sårbarhetsanalyser som grunnlag. En annen beredskapsrådgiver i samme virksomhet forteller om et inntrykk av at noen ansatte føler at beredskapsplanen er påtvunget og blir litt masete og forholde seg til. Det er interessant og spørre seg hvilken risikoforståelse ansatte med denne holdningen innehar, og om de innehar den katastrofepersonligheten Løvik (2010) beskriver. McConnell og Drennan (2006) sier at lav risikoerkjennelse og kriseforståelse hos beslutningstakere gjør at beredskapsarbeidet ofte nedprioriteres i kampen om andre ressurser og prioriteringer, og kan lett ses i sammenheng med ansatte som ser beredskapsplanen som påtvunget.

En uttalelse fra en direktør i Kystverket er også aktuell i denne forbindelse; «*vi planlegger både for kriser som har skjedd, og hendelser som ikke har skjedd*». Dette er interessant når vi tenker tilbake på hendelser som har skjedd i løpet av de siste femten årene – var det noen som forutså 9/11, eller 22.juli, og var det noen som utviklet sitt planverk på grunnlag av slike hendelser? Hva er utenkelig, og hvor går grensen for hva man tenker er en mulig hendelse, og hvem har kompetanse til å planlegge for hendelser som ikke har skjedd? Det er ofte slik som beskrevet av McConnell og Drennan (2006) at en krise får beslutningstakere til å sette beredskap på agendaen; «*The shock and 9/11 has galvanised many countries into reforming their crisis planning operation*».

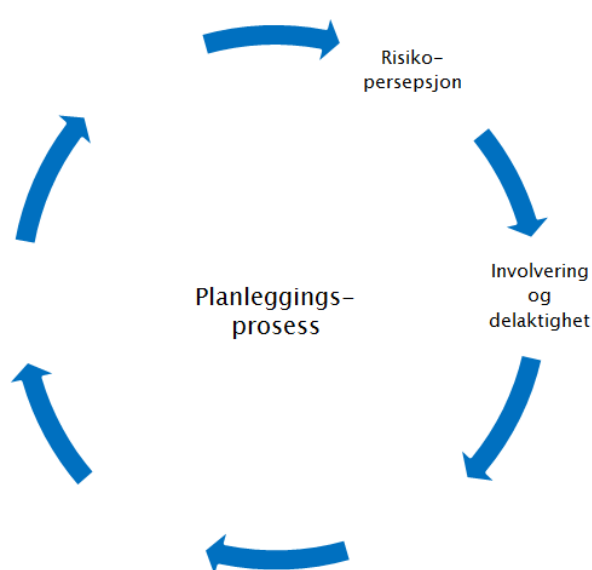
Et notat som ble skrevet for 22.juli kommisjonen (Kruke 2012) poengterer at det i mange år har vært en generell enighet i det norske samfunnet over mange år om å legge seg på et lavt ambisjonsnivå med hensyn til beredskap.

Dette gir sterke signaler om hvor trygt det norske samfunnet oppleves å være, og det kan stilles spørsmål om slike signaler har føringer med hvordan offentlige virksomheter dimensjonerer og planlegger for beredskap? Dette er også interessant i forholdt til at nettopp lav risikoerkjennelse var et av flere interessante konklusjoner i 22.juli rapporten (NOU 2012:14).

Oppsummering

Å jobbe med risikoerkjennelse var en av de viktigste anbefalingene i 22. juli rapporten, og er et av kravene som er videreført i virksomhetenes tildelingsbrev. Kravene er fulgt opp i ulik grad, men vi ser at alle de fire virksomhetene er på riktig vei mot en risikobasert tenking rundt risiko. Det er imidlertid stor variasjon i svarene fra informantene både i egen virksomhet og mellom virksomhetene rundt hvilke hendelser som kan inntreffe. Det kan virke som det er en sammenheng med hvilket risikobilde virksomhetene innehar og hvordan arbeidet med beredskap er forankret.

6.1.2 Involvering/delaktighet



Figur 9 Modell for planleggingsprosess under utv.

Hvordan virksomhetene er organisert synes også å ha innvirkning på involvering og deltagelse i planleggingsprosessen. Flere av informantene forteller om utfordringer ved at utvikling av planverket foregår på operativt, regionalt og strategisk nivå, da det er vanskelig å få sammenheng i planleggingsprosessen og skape en helhet. Gode sentrale føringer som gir klare retningslinjer må være på plass for at dette skal fungere uttaler flere av informanter fra ulike nivåer i organisasjonen.

Et flertall av informantene nevnte øvelser da de snakket om involvering og delaktighet. De fortalte at det var gjennom øvelser de fikk testet ut samarbeid, informasjonsdeling og planverk, og gjennom øvelsene mente flere informanter at delaktighet og involvering til beredskapsarbeidet ble ivaretatt. Quarantelli (1998) og Perry og Lindell (2003) beskriver øvelser som en integrert og viktig del av planleggingsprosessen, i form av oppdatering av planverk og trening av kriseledelsen. Sett i lys av teori om beredskapsplanlegging finner vi imidlertid at dette alene ikke er nok for tilstrekkelig involvering av de ansatte.

Når vi ser intervjudataene i lys av teorien kan det virke som om flere av våre informanter har et riktig bilde av hvordan beredskapsplanleggingen bør foregå. Involvering og delaktighet nevnes av flere, og noen nevner også viktigheten av å jobbe med beredskap som en kontinuerlig prosess. Gjennom intervjuene kommer det også frem at arbeidet med beredskap

er på riktig vei, men fremdeles har en vei å gå. Vi ser også at det jobbes ulikt med beredskap i de fire virksomhetene og at det også er ulike oppfatninger internt.

Quarantelli (1998), Innes (1998) og Aven m.fl. (2004) understreker viktigheten av at flest mulig – både fagpersoner og beslutningstakere - deltar aktivt i planleggingsprosessen, og at det er gjennom denne prosessen man blir utfordret til å tenke gjennom sårbare sider i organisasjonen. De er opptatt av at det er prosessen og ikke produktet som skal ha fokus og at det gjennom en god planleggingsprosess skapes felles forståelse, og eierskap til beredskapsplanen.

Ved å koordinere og/eller organisere beredskapsressurser til en enhet mener Quarantelli (1998) at beredskapsarbeidet får større myndighet og tyngde i organisasjonen, det oppnås økt effektivitet, man unngår overlappende funksjoner, og alt dette fører til en bedre krisehåndtering. Ser vi Quarantelli (1998) og Aven m.fl. (2004) opp mot Innes (1998) og den kommunikative planleggingsteorien er det naturlig og se på hvilken strategi som velges for å involvere de ansatte i en virksomhet som har institusjonalisert funksjoner som skal jobbe med beredskapsplanlegging.

I Kystverket gav informantene uttrykk for at beredskapsprosessen inkluderte medarbeidere som jobbet med beredskap og forklarte om delaktighet via samlinger, workshops, øvelser og gjennomgang av planverk, samt prosjektgrupper som ble nedsatt ved endringer og revisjoner i planverket. Det var enighet om at dette bidro til engasjement og eierskap til planverk. Med utgangspunkt i Quarantellis (1998) sin teori over kan det tyde på at virksomheten gjennom sin organisering innehar tyngde og myndighet som bidrar til involvering av de ansatte i en planleggingsprosess.

Avinor har en organisering som følger linjen, men har etablert et beredskapsnettverk hvor de som jobber med sikkerhet og beredskap møtes ca. 10 ganger i året, noe som medfører stor grad av involvering og delaktighet i fagområdet. I tillegg har Avinor gjennom sin handlingsplan med oppfølging av punkter i 22.juli rapporten bred deltagelse fra ulike deler av organisasjonen. Handlingsplanen blir presentert for konsernledelsen hvert kvartal sammen med øvrig rapportering fra divisjonene, og fører også til en bevisstgjøring og forankring hos toppledelsen i arbeidet med beredskap.

Som nevnt i 5.3.4 er Avinor i en prosess hvor de gjennomgår sin beredskapsorganisering, og en beredskapsrådgiver forklarer i den forbindelse at prosessledelsen er satt ut til ekstern leverandør og uttaler; *«det du lærer mest av er å utvikle planverket selv!»*

Beredskapsplanlegging bør ikke gjøres av utenforstående». Om planleggingsprosessen styres eksternt er det ikke mindre viktig med involvering og delaktighet fra de ansatte. To beredskapsrådgivere fra virksomheten forklarer at de er deltagere i prosessen i form av møter og oppsummeringer med innspill og kommentarer, og en direktør forklarer at arbeidet er forankret i et prosjekt for å sikre ressurser og prioritet. *«Det lønner seg å ta med folk på råd, på denne måten får man med seg folk på ordentlig» sier informanten.* Om Quarantellis (1998) prinsipper for god planleggingsprosess følges bør det ha liten betydning om prosessledelsen styres av eksterne aktører, men forutsetter informasjonsdeling og delaktighet i prosessen slik Innes (1998) beskriver.

I Jernbaneverket og Statens vegvesen kan vi med utgangspunkt i intervjudataene ikke se noen tydelig struktur i forhold til hvordan de ansatte involveres i beredskapsprosessen. I Jernbaneverket forteller eksempelvis en direktør om lite involvering i prosessen med tiltakskort som blir sent ut på høring, mens en beredskapsrådgiver forklarer at involvering blir ivarettatt ved at brukerne kommer med innspill til tiltakskortene, og forklarer at alle nivåer i organisasjonen er involvert i utarbeidelsen av tiltakskort. I Statens vegvesen uttrykker en beredskapsrådgiver frustrasjon over manglende koordinering og helhetlig arbeid med beredskap.

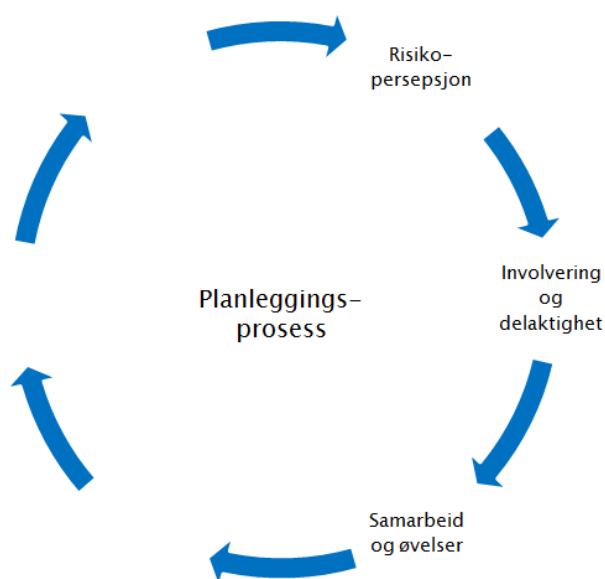
I forhold til involvering og deltagelse forklarer informanten at beredskapsplanen av noen blir oppfattet som mas og forklarer at det kan komme av manglende deltagelse i utarbeidelse av planverket *«de har ikke vært invitert fra begynnelsen og forstår egentlig ikke poenget med planen, de føler ikke eierskap.....det er ikke sikkert de forstår nytteverdien av å delta – kan være fordi de ikke har vært med på å utarbeide planene»* avslutter informanten. Denne uttalelsen signaliserer flere ting – blant annet manglende risikoforståelse, manglende involvering, som igjen kan tyde på manglende forankring. Innes (1998) poengterer viktigheten med å danne prosesser der fagpersoner og beslutningstakere bidrar til et best mulig resultat gjennom delaktighet gjennom informasjonsdeling og kommunikasjon.

En studie av de interne rammebetingelsene til de fire virksomhetene gir ut fra det vi kan se lite føringer om involvering og delaktighet fra de ansatte i planleggingsprosessen. Som kap 5.2 viser til følger alle fire virksomhetene anbefalingene som ble gitt av 22. juli kommisjonen (NOU 2012:14) og rapporterer tilbake til departementet om status i dette arbeidet. Sentrale stikkord fra rapporten som gir relevans til dette kapitlet er samarbeid og delaktighet fra ledere på alle nivåer i virksomheten. Gjennomgangen kan tyde på at dette etterleves i ulik grad hos de fire virksomhetene.

Oppsummering

Gjennom teori fra Quarantelli (1998), Aven m.fl. (2004), og Innes (1998) antydes det innledningsvis en sammenheng mellom organisering og graden av involvering og delaktighet i planleggingsarbeidet. Tre av de fire virksomheter har en tilnærmet lik organisering med beredskapsarbeid lagt til linjen, mens en virksomhet er organisert med en egen beredskapsavdeling. Det kan virke som om dette har en viss betydning for involvering og delaktighet i planleggingsprosessen, men det viser seg også at Avinor som har en mer fragmentert organisering av sitt beredskapsarbeid også driver en planleggingsprosess som gir signaler om systematisk arbeid med involvering og delaktighet gjennom workshops, handlingsprogram og prosjektarbeid. At virksomheten har satt ut arbeidet med gjennomgang av sin beredskapsorganisasjon er interessant i forhold til oppgaven, uten at det virker som at dette har hatt spesiell betydning for arbeidet. I de to øvrige virksomhetene er det ulike syn på hvordan prosessen drives, men informanter ønsker tydeligere signaler fra sentral ledelse for å lykkes med planleggingsprosessen.

6.1.3 Samarbeid og øvelser



Figur 10 Modell for planleggingsprosess under utv.

Gjennom *Strategi for samfunnssikkerhet* (2009) gis det tydelige krav til at virksomhetene skal samarbeide med eksterne aktører, og gjennom intervjuene får signaler om noe ulik praksis i virksomhetene. I tillegg er samvirkeprinsippet lagt til som et fjerde prinsipp for beredskapsarbeidet i Norge (Mld. St.29 2011-2012).

En studie av virksomhetenes beredskapsplanverk vi har fått tilgang til viser ulikt innhold når vi ser etter samarbeid med eksterne aktører.

Informantene forklarer at det i hovedsak er et godt samarbeid med eksterne aktører på lokalt nivå, men at det med noen unntak kunne være bedre samarbeid på strategisk nivå. I Kystverket forteller samtlige informanter om et godt samarbeid med mange eksterne aktører som blant annet foregår i form av øvelser, men virksomheten har også utarbeidet et bridging dokument som setter samarbeidet i system.

Som Quarantelli (1998) påpeker er det viktig at samarbeidsaktører kjenner hverandre i fredstid for å samarbeide godt under en krise. Virksomheter og organisasjoner er organisert på ulike måter, og innehar ulike kulturer – noe som kan være vanskelig og forholde seg til om man ikke kjenner hverandre før en krise inntreffer og man blir tvunget til samarbeid (ibid).

Informantene som uttalte at samarbeidet med eksterne aktører kunne blitt bedre oppga ingen årsak til hvorfor det var slik, men kan muligens ha en sammenheng med utfordringer rundt prioriteringer og ressursbruk slik Quarantelli (1998), Perry og Lindell (2003) og Aven m.fl. (2004) skriver om.

Øvelser

I likhet med at flere informanter snakket om øvelser i forbindelse med involvering og delaktighet i planleggingsarbeidet, nevnes også øvelser som en naturlig møtearena med eksterne samarbeidspartnere. I samsvar med flere forskere (Quarantelli 1998, samt Perry og Lindell 2003) snakker samtlige informanter om øvelser i forbindelse med planleggingsprosessen, og er for mange det sentrale punktet i prosessen.

Som vi har vist gjennom oppgaven består planleggingsprosessen av flere andre viktige kriterier, noe som også understrekes av McConnell og Drennan (2006) når de sier at øvelser alene ikke erstatter god beredskapsplanlegging. Det kan tyde på at øvelser er noe trygt og kjent innen beredskapsplanlegging som kan ha en sammenheng med at informantene trakk frem dette.

I følge 22.juli rapporten (NOU 2012:14)s.452 er det risikoforståelsen som bestemmer om man øver, hva man øver på, og hva man lærer av øvelsene. Som nevnt i kapittel 6.1.1 er risikobildet i de fire virksomhetene forskjellig både internt i virksomhetene og mellom virksomhetene for øvrig.

Flere informanter har uttalt at de ikke føler seg involvert i planleggingsprosessen, men det kan tyde som om deltagelse i planlegging eller som deltager i øvelser er noe de allikevel forbinder som delaktighet i prosessen. Det var imidlertid ingen som nevnte hvordan øvelsene ble planlagt eller organisert, og det var heller ikke nevnt spesielle typer øvelser. Fimreite m.fl. (2011) påpeker at en rekke forskere har utgitt en mengde bøker som beskriver planlegging og utvikling av planverk, og også i litteraturen blir øvelser i følge Fimreite m. fl. (2011) sett på som viktige uten at det nevnes noe om hvordan de skal planlegges og organiseres eller betydningen av en øvelse i form av læring og evaluering.

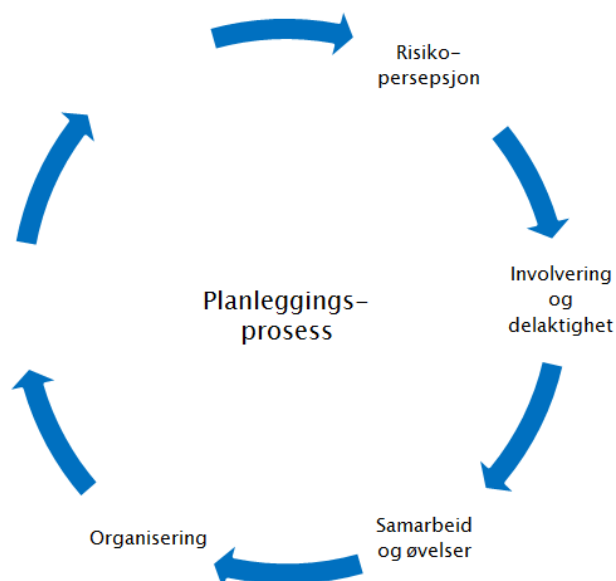
Perry og Lindell (2003) beskriver øvelser som en god anledning til å sette planverket på prøve, og gjennom forbedringer som gjøres etter øvelser blir planverket oppdatert og forbedret i en kontinuerlig prosess som vist i figur 4. Informanter nevner også øvelser i sammenheng med bruk av beredskapsplaner og tiltakskort, og mye kan tyde på at det er gjennom øvelser det viser seg i hvilken grad disse blir brukt. En beredskapsrådgiver i Statens vegvesen forteller at det er under planlegging av øvelser roller og ansvar blir tydeliggjort, og at øvelsene som ble gjennomført var et viktig bidrag til videreutvikling av beredskapsplanene.

Oppsummering

Quarantelli (1998) understreker viktigheten med at samarbeidspartnere blir kjent med hverandres kultur og organisering i fredstid, så disse utfordringene ikke kommer i tillegg i en kaotisk krisesituasjon. Informantene fra de fire virksomhetene forteller om et samarbeid som fungerer greit på lokalt nivå, men at utfordringene er større på strategisk nivå. Om dette har en sammenheng med prioritering og ressursbruk som Perry og Lindell (2003) skriver om sier informantene ikke noe om, men er en interessant faktor.

Øvelser nevnes av alle informantene i forhold til samarbeid, og blir også nevnt i mange andre sammenheng. Det kan tyde på at øvelser er noe som anses som en sentral faktor i forbindelse med beredskapsplanlegging, og blir blant annet nevnt i forbindelse med oppdatering av planverk og samarbeid med eksterne aktører. Det kan virke som om flere av informantene synes øvelser er noe trygt og håndterlig og forholde seg til i forhold til beredskapsplanlegging, men McConnell og Drennan (2006) trekker frem et viktig poeng når de sier at øvelser alene ikke erstatter god beredskapsplanlegging.

6.2 Organisering



De fleste av de som jobber med beredskap i de fire virksomhetene har andre oppgaver ved siden av, og det er kun Kystverket som har en egen beredskapsavdeling med en dedikert beredskapssjef. Arbeidet med beredskap er forankret i denne avdelingen, og det er en egen gruppe ansatte som har dette som heltidsstilling, og som sørger for implementering og iverksettelse av planverket. Denne organiseringsformen er i

Figur 11 Modell for planleggingsprosess under utv.0

samsvar med Perry og Lindell (2003) formelle planleggingsprosesser der ansvaret er dedikert til en avdeling med eget budsjett som sørger for ressurser og rett kompetanse. Gjennom intervjuene forteller en beredskapsrådgiver at virksomheten har stort fokus på sitt beredskapsarbeid og om ansatte som er engasjerte og føler eierskap og ansvar for beredskapsarbeidet.

I de tre andre virksomhetene følger beredskapsarbeidet linjen i organisasjonen (se kap 2), og flere av informantene opplever beredskapsarbeidet som fragmentert og uoversiktlig.

Beredskapsarbeidet er fordelt på forskjellige avdelinger og ulike nivåer i organisasjonen, og det er ingen som jobber med beredskap på fulltid. Om denne formen for organisering sier Aven m.fl. (2004) at erfaringen fra en slik modell er beredskapsarbeidet blir fragmentert, ingen tenker helhet, og kompetansen i prosessen er ofte svak.

Quarantelli (1998, s.7) ser en sammenheng mellom fragmentering og lite oversikt i beredskapsarbeidet med hvordan virksomheten organiserer og koordinerer dette arbeidet, og sier at koordinering av fagområdet er viktig;

”...disaster planning should primary be, first of all, generic or general and that there should be only one major organization responsible for coordination the overall planning for all kind of disasters. There should not be separate preparedness planning by different groups for different agent specific”.

Ved å organisere beredskapsarbeidet på denne måten mener Quarantelli (1998) å fremme økt effektivitet, man unngår at de samme overlappende arbeidsoppgaver utføres flere steder i organisasjonen, man oppnår en bedre håndtering av kritesituasjonen, og ved å samle all kompetanse på beredskap og krisehåndtering et sted i organisasjonen vil arbeidet med beredskap få større tyngde i sitt utøvende arbeid. Denne organisasjonsformen går i retning av en sentralisering av beredskapsarbeidet, og samsvarer også med Perry og Lindell (2003) og Aven m.fl. (2004) sine beskrivelser i teorikapittelet.

Basert på intervjudata under 5.3.4 om involvering og delaktighet kan det imidlertid tyde på at det ikke nødvendigvis er slik at en egen beredskapsavdeling er en forutsetning for god beredskapsplanlegging. Quarantelli (1998) nevner også viktigheten av koordinering, og kan bety at selv om virksomheten ikke har institusjonalisert beredskapsarbeidet kan arbeidet gjøres på en tilfredsstillende måte med god koordinering av arbeidet. Som nevnt over har Kystverket en organisering som samsvarer med nevnte forskere, mens de øvrige

virksomhetene har organisert beredskapsarbeidet til linjen, og har ingen tittel med beredskapssjef i organisasjonen som har ansvaret for beredskapsarbeidet.

Quarantelli (1998) mener at man ved å samle all kompetanse på beredskap et sted i organisasjonen vil få større tyngde i sitt utøvende arbeid. Svar fra informantene i de tre virksomhetene signaliserer ikke organisering isolert sett som en utfordring, men et flertall har et ønske om at det skal komme tydelig frem hvem som har ansvaret for beredskapen, og hvor i virksomheten ansvaret er plassert.

«Jeg ønsker at det skal være tydelig definert treffpunkt for beredskapsarbeidet»

uttaler en direktør i Avinor som opplever at dagens organisering er fragmentert og gjør det vanskelig å vite hvor ansvaret ligger. Uttalelsen oppsummerer flere av våre informanternes uttalelser om ønske om en større grad av sentrale føringer rundt beredskapsarbeid.

Samferdselsdepartementets strategi for samfunnssikkerhet og beredskap (SD 2009) gir føringer som pålegger virksomhetene og ha oversikt over risiko og spesielle utfordringer, utarbeidelse av beredskapsplaner, samt gjennomføring av øvelser. I tillegg har vi prinsippene for samfunnssikkerhet der ansvars, likhets og nærhetsprinsippene skal sikre at de sammen lederne som har ansvar i normale tider som i kriser, samt at det i størst mulig grad skal være samme organisering ved normaloppgaver som ved kriser (Mld.st.29 2011-2012).

Likhetsprinsippet kan imidlertid vise seg vanskelig å følge i en krisesituasjon, ofte som følge av at alvorlige kriser har en tendens til å bli styrt fra sentralt hold, og at hovedkontoret tar styringen (Fimreite m. fl. 2011). Det vil også ved kriser være vanskelig å praktisere etter likhetsprinsippet fordi det ofte vil være nødvendig å supplere planlegging og oppbygging av formelle organisasjoner med godt forberedt personell (ibid).

Ansvarsprinsippet har i følge Fimreite m. fl. (2011) også sine ulemper, og de hevder generelt at prinsippene ikke nødvendigvis er like hensiktsmessige for å håndtere alle typer kriser.

Ansvar som er delegert i det daglige vil kunne føre til utfordringer i forhold til ressursbruk, erfaring og kompetanse, og verste fall føre til at ansvaret pulveriseres.

Hvordan kriseledelsen er sammensatt har altså sammenheng med responsen som utøves.

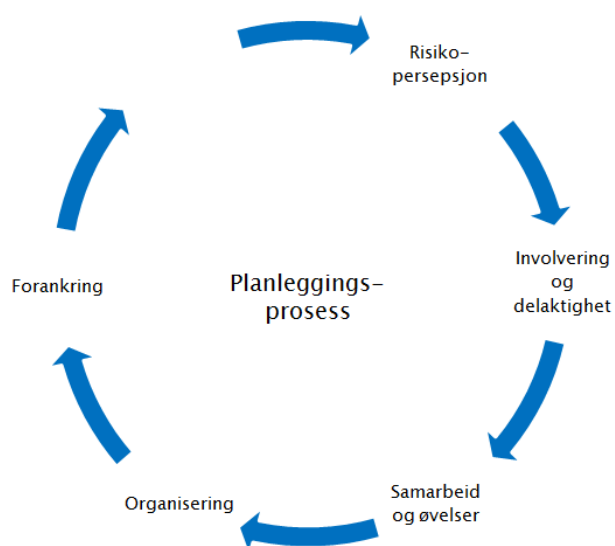
Organisering av virksomheten og samfunnet for øvrig, kan også være avgjørende for en god krisehåndtering. Ved dokumentstudier av virksomhetenes planverk finner vi beskrivelse av hvordan de skal organiseres ved en krise.

Oppsummering

Et flertall av informantene i tre av virksomhetene vi studerer ønsker en tydeligere organisering av beredskapsarbeidet, og av det følger et ønske om en etablert rolle som beredskapssjef i virksomhetene.

En slik type organisering finner vi i Kystverket, som også gir signaler om bred deltagelse blant ansatte i planleggingsprosessen. I Avinor gis det også signaler om involvering og delaktighet i planleggingsarbeidet, uten at virksomheten er organisert med en klar beredskapssjef eller beredskapsavdeling. At de ansatte allikevel føler at de er delaktige kan imidlertid ha en sammenheng med den kulturen organisasjonen er en del av som er avgjørende for det fokuset har på beredskapsarbeidet (Aven m.fl. 2004).

6.3 Forankring



Figur 12 Modell for planleggingsprosess under utv.

I virksomhetenes tildelingsbrev og lignende eksterne kravdokumenter fremheves forankring hos ledelsen som et viktig element for å lykkes i arbeide med samfunnssikkerhet og beredskap.

I kravdokumentene er det også sterke føringer til å følge 22.juli kommisjonens anbefalinger som blant annet setter fokus på at det er et lederansvar å klargjøre mål og treffe tiltak slik at ansatte får gode rammer for å løse sine oppgaver:

«.....det er ledelsen som er ansvarlig for at medarbeidere får gode rammer for å løse sine oppgaver gjennom å stille krav, tilby trening og sikre nødvendig kompetanse.....etter 22.juli er kommisjonens syn at hovedutfordringene er knyttet til holdninger, kultur og lederskap. Lederskap må begynne på toppen».

De fleste av informantene nevnte også 22.juli rapporten som en viktig rettesnor når gjennomgang av beredskapsarbeidet i virksomheten skulle utføres.

Også på dette området fikk vi forskjellige svar fra informantene. Fra Avinor fikk vi en generell tilbakemelding fra informantene om at forankringen var til stede hos toppledelsen, og

uttalelsen fra en direktør i virksomheten gir sterke signaler om prioritering av beredskapsarbeidet *«Jeg bryr meg om hva som skjer innenfor beredskapsarbeidet – beredskap er forankret her på toppen hos meg – jeg er engasjert og har fokus på dette»* Uttalelsen er i samsvar med McConnell og Drennan (2006) som påpeker at fokuset på beredskap har betydelig sammenheng med at ledelsen og sjefen har engasjement og interesse. Informantene forteller også at flere prosesser innenfor beredskap er initiert hos toppledelsen og det er lett for å få aksept for at beredskap er viktig.

Gjennom intervjuene fortalte flere informanter i to av de andre virksomhetene om varierende fokus på beredskap hos toppledelsen. Statens vegvesen hevder de er på riktig vei med forankring av beredskap hos toppledelsen – noe de mener er en forutsetning for å kunne gjøre en god jobb innen beredskapsplanlegging. Gjennom opprettelse av sikkerhetsforum er tanken at beredskapsarbeidet skal få større plass hos toppledelsen og er bidrag til et pågående arbeid med å styrke og forankre beredskapsarbeidet på toppen.

I Jernbaneverket forklarte en direktør at det var ønske om en sterkere forankring av beredskap hos toppledelsen, men opplevde at interessen var tilstede ved akutte hendelser som krevde rask beslutning og prioritering. Dette ble bekreftet fra en annen direktør i virksomheten som mente at fokuset rundt beredskap er varierende og hendelsesstyrt. *«Den siste taler har den største oppmerksomhet – toppledelsens engasjement blir ganske betydelig etter ved Jernbanetilsynets revisjoner og etter en hendelse»* uttalte informanten. Dette er et eksempel som har likhetstrekk mot McConnell og Drennan (2006) som snakker om hvordan hele den vestlige verden fikk fokus på beredskap og beredskapsplaner etter 9/11, og her hjemme kan vi kjenne oss igjen i hvordan beredskap kom på agendaen etter terrorangrepet på regjeringskvartalet og Utøya 22.juli 2011.

Dette viser hvordan opplevelsen av trusler og risiko har en sammenheng med engasjement og interesse for beredskap.

Kruke(2012) beskriver i sitt notat til 22.juli kommisjonen at det har vært en generell enighet i det norske samfunnet over mange år om å ligge på et forholdsvis lavt ambisjonsnivå i forhold til beredskap, og at dette gir en generell oppfatning til det norske samfunnet at det oppleves som trygt. Boyesen (2003) bekrefter dette ved å påpeke at oppfatning av risiko blant annet påvirkes av den kulturen man er en del av. McConnell og Drennan (2006) beskriver det samme når de utfordrer årsakene til at toppledelsen har beredskap lavt på agendaen. Lav sannsynlighet for at kriser vil inntreffe kombinert lav risikoerkjennelse og risikoforståelse kan

gjøre det utfordrende for beredskapsplanleggere å få beslutningstakere til å prioritere arbeidet med beredskap (McConnell og Drennan 2006).

En direktør i Jernbaneverket forklarer om lite ressurser gjennom mange år og at beredskapsarbeidet som følge av det til en viss grad har vært en salderingspost. Informanten forklarer at ansatte i virksomheten i disse årene til en viss grad ikke har turt og stille krav til beredskap som man ikke har klart og tilfredsstillende og stiller spørsmål ved om dette kan være person og eller kompetanserelatert.

Informanten understreker at nåværende jernbanedirektør har klare forventninger og holdninger til at beredskapsarbeidet skal være godt, og at de riktige kravene må stilles. Dette har ført til at gapet mellom teori og praksis har blitt tydeligere de siste årene, og at viktigheten av god beredskap vises tydeligere fra toppen. En interessant problemstilling ble i denne sammenheng presentert ved et foredrag ved Universitet i Stavanger¹¹ der det ble stilt spørsmålstegn ved om toppledelsen i stor nok grad ble presentert for resultatene av de risikoanalysene som ble gjort i ulike virksomheter. Det ble antydnet at dette ble gjort i for liten grad og at dette medvirket til at ledelsen ofte ikke hadde kunnskap om hvor risikoen for ulykken kan ligge. Det ble videre poengtert viktigheten av at også toppledere måtte sitte med det store bildet, noe som blant annet støttes av Aven m.fl. (2004) og Olsen m. fl. (2008)

22.juli kommisjonen anbefalinger nedfelt i virksomhetens eksterne rammevilkår tydeliggjør som nevnt viktigheten av at lederskap må begynne på toppen. Som tidligere nevnt har Avinor etablert en handlingsplan som strukturerer arbeidet med tiltakene fra rapporten. Vi har fått tilbakemeldinger fra de tre andre virksomhetene at de jevnlig rapporterer til sine departement om status i arbeidet, men vi har ikke lyktes i å få dokumentasjon på dette interne arbeidet i de andre virksomhetene.

Avinor beskriver i sin håndbok for krisehåndtering at beredskap er et lederansvar, og at toppledere må være synlig engasjert i beredskapsarbeidet og være pådrivere for arbeidet med å utvikle en god kriseberedskap. Gjennom dette kapitlet gis det henvisning til flere teoretikere som understreker viktigheten av engasjement og forankring hos toppledelsen, og er også tydelig i eksterne rammevilkår. Vi kan ikke finne beskrivelse av forankring i de øvrige beredskapsplanene vi har fått tilgang til ved arbeidet med denne oppgaven.

¹¹ Forelesning med Kenneth Pettersen, juni 2012

Oppsummering

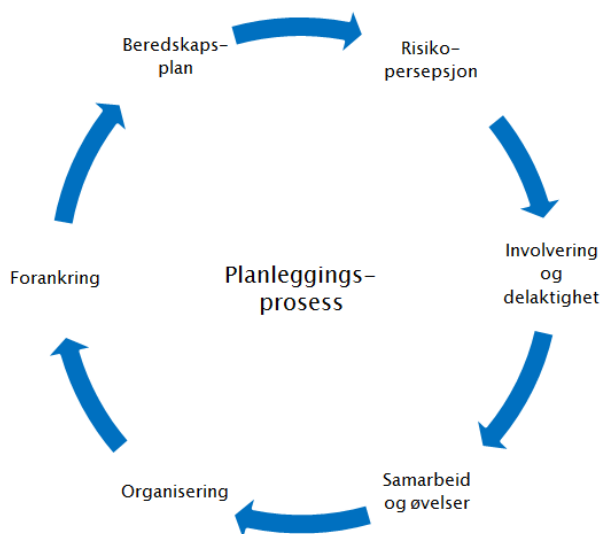
Eksterne rammevilkår, anbefalinger fra 22.juli kommisjonen, samt teori fra en rekke forskere gir klare signaler om viktigheten av forankring hos toppledelsen for å sikre engasjement med beredskapsarbeidet i virksomheten.

I Avinor er tilbakemelding fra informanter entydig på at forankring er til stedet, noe som også vises gjennom tydelig og dokumentert oppfølging av 22.juli kommisjonens anbefalinger som er gjennomført i egen handlingsplan. 22.juli kommisjonens anbefalinger blir ifølge informantene også fulgt i de tre andre virksomhetene men uten tydelig dokumentasjon.

I Kystverket er også tilbakemeldingene tydelig på at forankring er tilstede, både fra beredskapsavdelingens ledelse og fra toppledelsen i Kystverket.

I Statens vegvesen og Jernbaneverket er det ønske om sterkere styring fra sentralt hold, noe Statens vegvesen nylig har tatt tak i ved å etablere et sikkerhetsforum for beredskap.

6.4 Beredskapsplan



Figur 13 Modell for planleggingsprosess

Som nevnt innledningsvis i kapittel 6 har vi valgt å avslutte drøftingsdelen med å omtale produktet av planleggingsprosessen, beredskapsplanen.

Mange forskere, blant annet (Weiseth og Kjaserud 2007, Quarantelli 1998, Perry og Lindell 2003, Innes 1998) understreker viktigheten med bred deltagelse fra de ansatte i planleggingsprosessen slik at beredskapsplanene kan være det verktøyet som skal sørge for at viktige oppgaver ikke

blir glemt under en krise. De beskriver at prosessen og ikke produktet er hovedfokuset ved utarbeidelse av beredskapsplanen (ibid).

Avinor, Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen har alle et mål om å lage en god beredskapsplan som fungerer godt når det oppstår en hendelse. Alle virksomhetene har utviklet en beredskapsplan i dag, men forteller om svært ulike prosesser under planleggingen. Det er enighet blant informantene om at planverket skal si noe om hvem som gjør hva

hvordan og av hvem, samt gi info om ansvar og roller i en krisesituasjon. Dette støttes av Weiseth og Kjeserud (2007), men ikke alle informantene kan bekrefte at beredskapsplanen i deres virksomhet har dette innholdet, eller at den er enkel og brukervennlig.

I Avinor forteller en direktør om bred deltagelse i workshops ved pågående endringer i beredskapsorganiseringen og uttaler at *«det lønner seg å ta med folk på råd, og på denne måten får man med seg folk på ordentlig»*. I Kystverket forteller en beredskapsrådgiver om ansatte som har engasjement og eierskap til beredskapsplanen og forklarer om deltagelse i prosesser i form av workshops og prosjektgrupper.

Quarantelli (1998) sier at planleggingsprosessen må fokusere på behovet til sluttbrukeren noe som formidles gjennom informasjonsdeling i form av involvering og delaktighet i prosessen. Om dette ikke blir ivaretatt kan resultatet bli et beredskapsplanverk hvor innholdet er uklart og vanskelig og forstå, og ende opp som det som McConnell and Drennan (2006), og Dynes (1993) omtaler som «fantasy documents» og «some dusty notebooks». Clarke & Perrow (1996), som beskrevet i Rosness (2004) sier at slike planverk ofte er å finne i byråkratiske organisasjoner omtalt i Westrums (1993) modell. I de fire virksomhetene vi studerer er det bred enighet om at omfattende planverk kan medføre at det ikke brukes, noe som understrekes av uttalelsen til en direktør i Jernbaneverket; *«Uten delaktighet i utviklingen av planverket kan man risikerer at skrivebords teoretikere innfører et regelverk det ikke er mulig og bruke»* sier informanten, og forklarer samtidig at han har laget sin egen lille sjekkliste fordi *«beredskapsplanverket er såpass komplisert, at det er jeg bare nødt til»*.

En beredskapsrådgiver i Statens vegvesen forklarer at *«noen beredskapsplaner lages bare for å ha laget planen, og ha "compliance" i forhold til krav om beredskapsplan»* og forteller at det mangler koordinering, prosess og kvalitetssikring. Uttalelsen støttes av en direktør i Jernbaneverket som forteller om betydelig aktivitet og fokus på revisjon av beredskapsplanen ved en varslet revisjon, og savner en kontinuerlig prosess for en årlig revisjon. Dette samsvarer med Clarke & Perrow (1996) som beskrevet i Rosness (2004) som hevder at beredskapsplanene i mange tilfeller er utviklet for å tilfredsstille myndigheter og revisjoner.

Quarantelli (1998) sier at planleggingsprosessen i offentlige etater har en tendens til å bli nedprioritert til fordel for ferdigstilling av selve planverket, og understreker at det er prosessen og ikke produktet som er viktig; *«To many officials the writing if a disaster plan is the essence of planning. This is not only an incorrect approach, but actually can be a very dysfunctional position to take»*.

Som nevnt over er det viktig at sluttbrukeren er i fokus ved utvikling av beredskapsplaner, og i hvilken grad dette ivaretas er blant annet avhengig av hvilket fokus toppledelsen har på beredskapsarbeidet i virksomheten. Informanter fra Jernbaneverket etterlyste et sterkere engasjement fra toppledelsen i beredskapsarbeidet, noe som også var et ønske fra beredskapsrådgiverne i Statens vegvesen. Som flere forskere beskriver Olsen (2008), Boin og Lagadec (2000) kan det være en utfordring å få oppmerksomhet hos ledelsen som har drift, effektivitet og overskudd som sitt viktigste fokus, og at toppledelsen viser engasjement med beredskapsarbeidet er en avgjørende betydning for arbeidet med beredskap (ibid). Dette stemmer overens med opplysninger vi har fra informanter i Avinor og Kystverket der toppledelsen har engasjement og informantene føler at beredskapsarbeidet er godt forankret.

I strategidokumentet for samfunnssikkerhet (SD 2009) står det; *«Sektoren skal kontinuerlig arbeide for et best mulig kunnskapsgrunnlag for å kunne utvikle gode beredskapsplaner og tiltak.»* definisjon av gode beredskapsplaner står ikke beskrevet, men om vi forholder oss til beskrivelsen i kap 3.4.7 om beredskapsplan sier blant annet McConnell og Drennan (2006), Weiseth og Kjeserud (2007) at planverket skal være fleksibelt og inneholde klare ansvarsforhold og hvem som gjør hva hvordan.

Det er altså ingen detaljstyring i eksterne rammebetingelser som sier noe om hvor omfattende planverket skal være. Det blir derfor ofte opp til den enkelte virksomhet og utvikle beredskapsplaner, og om ikke prinsippene for god planlegging følges kan planverket ende opp med å bli som beskrevet av Dynes (1993, s. 178);

«some dusty notebooks created by some bureaucrat that no one can find, and, if found, are completely useless in dealing with the problems at hand. Unfortunately, that description is more accurate than not of most planning around the world.»

Når det gjelder beskrivelsen til og Jernbaneverket Statens vegvesen over, er det interessant og se på virksomhetenes interne rammevilkår. I statens vegvesens system for krisehåndtering¹² står koordinering, prosessbeskrivelse og kvalitetssikring beskrevet, og i Jernbaneverkets overordnede beredskapsplan står det beskrevet at dokumentet oppdateres minimum hvert andre år, eller ved behov. Funksjonene som informantene etterlyser; koordinering, prosess, kvalitetssikring og en systematisk oppdatering står altså beskrevet i planverkene, men etterlyses allikevel som en mangel.

¹² System for krisehåndtering er Statens vegvesens overordnede beredskapsplan

Dette kan bety at de ansatte ikke er kjent med innholdet, og kan ses i sammenheng med hvordan involvering og forankring er ivaretatt i virksomhetene. Ledelsens engasjement er som kjent viktig for riktig fokus på beredskapsarbeidet, og som nevnt over påpeker informantene at dette kunne vært bedre i Jernbaneverket og Statens vegvesen. Involvering og deltagelse vil på samme måte være avgjørende for om de ansatte er kjent med innholdet i beredskapsplanen. Uttalelsen fra en beredskapsrådgiver i Statens vegvesen er beskrivende i denne sammenheng;

«brukerne mangler eierskap til planverket, kanskje de ikke har vært invitert inn i prosessen – ofte fordi de ikke har ressurser til å prioritere deltagelse – kanskje de føler at de kunne bidratt til å lage en god plan». «Det er heller ikke sikkert de har blitt forklart verdien av å delta – hvorfor dette skal gjennomføres» avslutter informanten.

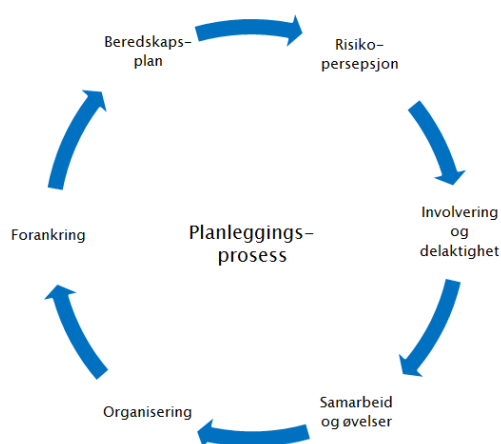
Quarantelli (1998) sier at planleggingsprosessen må fokusere på behovet til sluttbrukeren, noe som formidles gjennom informasjonsdeling i form av involvering og delaktighet i prosessen. Dette er i samsvar med beskrivelsen fra informanter i Avinor og Kystverket som blant annet forteller om ansattes deltagelse i workshops og prosjekter for å sikre at de ansatte er kjent og fortrolig med innholdet i planverket. *«det lønner seg å ta med folk på råd, og på denne måten får man med seg folk på ordentlig»* sier en direktør fra Avinor – og vi må bare si oss enige.

Oppsummering

Alle de fire virksomhetene har et mål om å utvikle en god beredskapsplan som kan brukes ved en hendelse, men ikke alle kan bekrefte at dette er situasjonen. Involvering og forankring er viktige kriterier i en planleggingsprosess, men hvordan dette ivaretas er forskjellig i de fire virksomhetene. I Avinor og Kystverket er informantene enige om at forankring og involvering i stor grad ivaretas, og føler delaktighet og involvering i arbeidet med utarbeidelse av beredskapsplanen. I Jernbaneverket og Statens vegvesen etterlyses sterkere engasjement fra toppledelsen, og det kan tyde på at informantene er mindre kjent med innholdet i planverket, og føler i mindre grad føler seg involvert i beredskapsplanleggingen.

7. Avslutning og konklusjon

Vi har gjennom denne oppgaven forsøkt å finne ut av hvordan beredskapsplanlegging foregår i de fire store samferdselsetatene, og har som en oppsummering utviklet en modell som utgjør viktige kriterier i arbeidet.



Figur 14 Modellen for planleggingsprosessen

Relevant teori, 19 informanter fra de fire virksomhetene, og dokumentgjennomgang har bidratt til å besvare problemstillingen.

22.juli rapporten har satt fokus på viktigheten av risikoforståelse og risikoerkjennelse i samfunnet, og er også stilt som krav for oppfølgingen i virksomhetenes tildelingsbrev. Hvordan oppfølgingen etterfølges kan dokumenteres i ulik grad, og det kan virke som om virksomhetenes risikobilde har en sammenheng med hvordan arbeidet med beredskap er forankret. Vi ser en tydelig sammenheng mellom graden av forankring og hvordan det jobbes med beredskapsplanlegging i de fire virksomhetene. I Avinor og Kystverket får vi tilbakemelding om stor grad av forankring hos toppledelsen, mens det i Jernbaneverket og Statens vegvesen er et ønske om sterkere forankring av beredskapsarbeidet.

Involvering og delaktighet er viktige kriterier for en god planleggingsprosess, og det kan virke som om god forankring av beredskapsarbeidet har innvirkning på hvordan de ansatte er delaktige i arbeidet med beredskap i virksomheten. I Kystverket og Avinor er ansatte deltakere i workshops og prosjekter, og jevnlig samlinger og møter bidrar til at det utvikles beredskapsplaner som brukerne har god kjennskap til. Øvelser blir ofte nevnt som et viktig kriterie i planleggingsprosessen, og ofte med samarbeid med eksterne aktører. Det kan tyde på at noen virksomheter ser på gjennomføringer av øvelser som likestilt med en god planleggingsprosess, noe McConnell og Drennan (2006) avviser ved å påpeke at øvelser alene

ikke erstatter god beredskapsplanlegging. Hvordan virksomhetene er organisert med hensyn til beredskapsarbeidet er også et viktig kriterie i planleggingsprosessen, og har betydning for flere av de andre kriteriene. Kystverket er den eneste virksomheten vi studerer med egen beredskapsavdeling, og er også en av virksomhetene hvor beredskapsarbeidet er forankret hos toppledelsen og involveringen er tilstede blant de ansatte.

Avinor har en mer fragmentert organisering, men har allikevel ansatte som følger seg involvert og delaktige i beredskapsarbeidet, og en sterk forankring hos toppledelsen. Dette kan tyde på at organisering er viktig, men at andre viktige kriterier som forankring også er av stor betydning for hvordan beredskapsarbeidet tilrettelegges. I Jernbaneverket og Statens vegvesen ser vi en mer fragmentert organisering, men de har et ønske om en sterkere forankring hos toppledelsen og kan ikke vise til den samme graden av involvering og delaktighet i beredskapsarbeidet.

Problemstillingen kan på denne bakgrunn oppsummeres som følger:

I Avinor og Kystverket legges det til rette for involvering og deltakelse i utviklingen av beredskapsplaner. Planleggingsprosessen i virksomhetene ivaretar dette på en tilfredsstillende måte gitt ulik organisering, men med god forankring hos toppledelsen.

I Jernbaneverket og Statens vegvesen er tilretteleggingen ikke ivaretatt i samme grad. Beredskapsarbeidet foregår på ulike nivåer og enheter i virksomhetene, og fremstår som fragmentert. Det er også et ønske om en sterkere forankring av beredskapsarbeidet hos toppledelsen i de to virksomhetene.

7.1 Videre forskning

Denne studien har tatt for seg fire virksomheter på et overordnet og bredt nivå ved at vi har intervjuet totalt 19 personer, men bare 4 til 5 fra hver virksomhet. En studie med den samme problemstillingen kunne vært interessant å tatt for seg i hver av de fire virksomhetene for å sett et mer tydelig og konkret bilde av hvordan planleggingsprosessen i beredskapsarbeidet gjennomføres. Den samme problemstillingen kunne også være interessant å studere med andre innfallsvinkler. Vi ser at flere av kriteriene i vår modell for planleggingsprosessen, som forankring, organisering og samarbeid med eksterne aktører kunne vært temaer for videre forskning. I tillegg ser vi at den samme problemstillingen kunne blitt studert med sikkerhetskultur som fokus.

Litteraturliste

Bøker og artikler

- Aven, Terje, Boyesen, Marit, Njå, Ove, Olsen, Kjell H., og Sandve, Kjell. (2004). *Samfunnssikkerhet* (3. ed.), Oslo: Universitetsforlaget.
- Aven, Terje, Røed, Willy, Wiencke, Hermann S. (2008). *Risikoanalyse Prinsipper og metoder, med anvendelser*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Blaikie, Norman (2010). *Designing Social Research*. 2nd edition, Cambridge: Polity Press
- Boin, Arjen, Lagadec, Patrick. (2000), Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Volume 8, Number 4, pp. 185–191.
- Boin, A., C. Kofman-Bos og W. Overdijk (2004), “Crises Simulations: Exploring Tomorrows Vulnerabilities and Threats” *Simulations and gaming*, 35 (3): 378-393
- Boin, Arjen, Stern, Eric, T Hart, Paul og Sundelius, Bengt (2005) *The Politics of Crisis Management: Public leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press
- Boyesen, Marit (2003) *Risikopersepsjon – en innføring i fagfeltet*, Oslo: Direktoratet for sivilt beredskap
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2005 *Øvelsesmodell i krisehåndtering for strategisk ledelse for fylker og kommuner* Tønsberg
- Dynes, Russel R. (1993) Disaster Reduction: The importance of adequate assumptions about social organization, *Sociological Spectrum: Mid-South Sociological Association* Volume 13, Issue 1, 1993:175-192
- Fimreite, Anne Lise, Peter Langlo, Per Lægred og Lise H. Rykkja (red.) (2011) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget
- Furevik, Erik, (2012) *Sivilbeskyttelsesloven, en praktisk og juridisk veileder*, Oslo: Universitetsforlaget
- Innes, Judith E. (1998). Information in Communicative Planning. *Journal of the American*

Planning Association, Vol. 64(No.1), (s.52-61).

Jacobsen, Dag.I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Kruke, Bjørn Ivar (2012) *Samfunnssikkerhet og krisehåndtering*: Et paper presentert for 22. juli kommisjonen 13. mars 2012; Oslo: 22. juli kommisjonen

London Resilience (2005), *Strategic Emergency Plan*, London Resilience, London

Løvik, Kjell, (2010) *Øvelse gjør mester - Planlegging, kommunikasjon og gjennomføring av øvelser*, Kristiansand: Høyskoleforlaget

McConnell, Allan, og Drennan, Lynn (2006). Mission impossible? Planning and preparing for Crisis. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Volume 14, Issue 2, (side 59–70)

Neuman, W. L. (2000). *Social Research Methods; Qualitative and Quantitative Approaches, 4th ed.* Boston London Toronto Sydney Tokyo Singapore: Allyn and Bacon.

NRK nett nyheter 06.04.13, <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.10976036>, [nedlastet 6.4.2013]

Olsen, Odd Einar, Mathiesen, Espen R., Boyesen, Marit, (2008) *Media og krisehåndtering*, Kristiansand: Høyskoleforlaget

Perry, Ronald W, og Lindell, Michael K. (2003). *Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process Disasters* (s. 336-350). Oxford, USA: Blackwell Publishing.

Perry, Ronald W and Lindell, Michael K. (2007), “Emergency Planning” Library of congress cataloguing-in-Publication Data

Rosness, Ragnar, Guttormsen, Geir, Steiro, Trygve, Tinmannsvik, Ranveig K., Herrera, Ivonne A., (2004) *Organisational Accidents and Resilient Organisations: Five Perspectives* (Rev.1) Trondheim. SINTEF

Quarantelli, Enrico L. (1998) Major Criteria For Judging Disaster Planning And Managing

Their Applicability In Developing Countries, Preliminary paper # 268, Newark:
University of Delaware Disaster Research Center

- Thagaard, T. (2010) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*.
Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Thomas, W.I. and D.S. Thomas (1928) *The child in America: Behavior problems and programs*. New York: A.A.Knopf
- Weisæth, L., & Kjeserud, R. (2007). *Ledelse ved kriser - en praktisk veileder*. Oslo:
Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Westrum, Ron (1993). Cultures with Requisite Imagination. In J.A. Wise, V. D. Hopkin and P. Stager (eds): *Verification and Validation of Complex Systems: Human Factors Issues*. Berlin: Springer, 401-416.
- Westrum Ron, Anthony J. Adamski (2009). Organizational Factors Associated with Safety and Mission Success in Aviation Environments: I J. A. Wise, V. D. Hopkin, D. J. Garland (2011) *Handbook of Aviation* (2nd ed.) Boca Raton FL CRC Press, 5-1 – 5-38.
- Weick, K. E. (2001). *Making Sense of the Organization*. Malden, USA, Blackwell Publishing.
- Weick, K. E. and K. M. Sutcliffe (2001). *Managing the Unexpected: Assuring High Performance in an Age of Complexity*. San Francisco, USA, Jossey-Bass.
- Weick, K. E., K. M. Sutcliffe, et al. (1999). "Organizing for High Reliability: Processes of Collective Mindfulness." *Research in Organizational Behavior* 21: 81-123.

Meldinger, rapporter, brev og dokumenter

Amundsen, Kristoffer L. (2011) *Hva er god krisehåndtering?* Universitetet i Tromsø,
<http://munin.uit.no/handle/10037/3606> [nedlastet 31.januar 2013]

Avinor (2013). Årsrapport 2012

FOR 2011-03-15 nr. 386: Instruks for Statens vegvesen
<http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20110315-0386.html>
[nedlastet 2.juli 2013]

Handlingsprogrammet 2010 – 2013 (2019), (2010) *Kapittel 11 Samfunnssikkerhet og beredskap i Statens vegvesen*, Oslo: Statens vegvesen

Jernbaneverket (2013). Årsrapport 2012

Kyst- og fiskeridepartementet (2012). Statsbudsjettet 2013 *Tildelingsbrev Kystverket*

Kystverket (2013). Årsrapport 2012

Lygresten, Bjørnar H. (2011). Hvordan kan organisasjoner skape felles bevissthet rundt proaktivt beredskapsarbeid? Universitetet i Stavanger,
http://brage.bibsys.no/uis/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_19626/1/Lygresten,%20Bj%C3%B8rnar.pdf [nedlastet 22.januar 2013]

Meld. St.29 (2011-2012). *Samfunnssikkerhet*. (Oslo): Meld. St. 38 (2012-2013). *Verksemde til Avinor AS*, Samferdselsdepartementet

NOU 2000:24 *Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*

NOU 2006:6 *Når sikkerheten er viktigst*

NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.

Samferdselsdepartementet (2009). Strategi for samfunnssikkerhet og beredskap i samferdselssektoren

Samferdselsdepartementet (2012). Statsbudsjettet 2013 *Tildelingsbrev Jernbaneverket*

Samferdselsdepartementet (2012). Statsbudsjettet 2013 *Tildelingsbrev Statens vegvesen*

St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn*. Justis- og politidepartementet

St.prp. nr. 1 (2007-2008) For budsjettåret 2008, Samferdselsdepartementet

St.meld. nr. 22 (2007-2008) *Samfunnssikkerhet - Samvirke og samordning*. Justis- og politidepartementet

Statens jernbanetilsyn (2013) *Veiledning om beredskap i jernbanevirksomhet*

<http://www.sjt.no/Global/Veiledninger-og-tips/Veiledning/Veiledning%20om%20beredskap%20i%20jernbaneforetakene.pdf>

[nedlastet 6.mai 2013]

Statens vegvesen (2013). Årsrapport 2012

Verksemndplan for Avinor, (2012) http://www.avinor.no/avinor/omavinor/25_Planer

[nedlastet 7.mai 2013]

Voster, Hanne V., (2013) *Videregående skolars beredskap for skoleskyting*, Universitetet i

Stavanger, [http://brage.bibsys.no/uis/bitstream/URN:NBN:no-](http://brage.bibsys.no/uis/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_43046/1/Voster.Hanne.Vik.pdf)

[bibrage_43046/1/Voster.Hanne.Vik.pdf](http://brage.bibsys.no/uis/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_43046/1/Voster.Hanne.Vik.pdf) [nedlastet 19.september 2013]

Nettside

Kystverkets nettside 2013/Kva er Kystverket

<http://www.kystverket.no/Om-Kystverket/Kva-er-Kystverket/> [nedlastet 2.juli 2013]

Vedlegg

Vedlegg 1 Henvendelse bruk til alle informanter

Vedlegg 2 Intervjuguide

Vedlegg 1

Henvendelse bruk til alle informanter

Forespørsel om intervju i forbindelse med masteroppgave.

Vi er to studenter – Hein Gabrielsen og Kristin Nørve - som til daglig jobber med beredskap i Statens vegvesen (Hein) og Jernbaneverket (Kristin). Vi studerer ved Universitetet i Stavanger (UiS) og er i ferd med å skrive en masteroppgave i risikostyring og sikkerhetsledelse. Oppgaven skrives på deltid.

Oppgaven/studien skal belyse hvordan planleggingsprosessen i beredskapsarbeidet har innvirkning på hvordan en organisasjon har eierskap og etterlevelse til sitt beredskapsplanverk.

Med planleggingsprosessen mener vi arbeidet med utarbeidelse av beredskapsplanverk, kompetanse, ansvar og roller, organisering samt gjennomføring og læring av øvelser. Dette danner grunnlaget for organisasjonens evne til å håndtere kriser og uønskede hendelser.

Studien retter seg mot de fire store nasjonale infrastruktureierne; Avinor, Kystverket, Statens vegvesen og Jernbaneverket.

For å gjøre denne studien trenger vi datagrunnlag, blant annet i form av intervjuer.

Denne henvendelsen er en forespørsel til deg om å delta på et slikt intervju.

Studien vil rette seg mot tre nivåer i de overnevnte organisasjoner:

1. Toppnivå – konsernsjef/adm dir - person ansvarlig for beredskapen.
2. To personer som er ansvarlig for det operative/daglige beredskapsarbeidet, samt utvikling og planlegging av beredskapsplanverk
3. To personer som benytter planverket ved krise – f.eks. medlem av kriseorganisasjon.

Intervjuet vil ha fokus på hvordan din organisasjon jobber med beredskap, blant annet hvordan beredskapen er organisert, hvordan det jobbes med planleggingsprosessen og utviklingen av planverket, og hvordan arbeidet kommuniseres i organisasjonen.

Antatt tidsforbruk til intervju vil være 60-90 minutter.

Følgende informasjon er viktig for deg som intervjuobjekt;

For å gjøre intervjuet mest mulig nøyaktig, samt unngå misforståelser ved bearbeiding av dataene ønsker vi å gjøre lydopptak ved intervjuing. Dette kan avklares før intervjuet starter. Du kan om ønskelig få tilsendt opptak av samtalen i ettertid.

Det kan også bli aktuelt og bruke sitater fra intervjuet. Om det er deler av intervjuet du ikke ønsker å bli sitert på vil dette bli tatt hensyn til.

Opplysningene som kommer frem gjennom intervju vil gjengis uten navn, og det er kun forfatterne av denne oppgaven (Hein og Kristin), samt vår veileder ved UIS Bjørn Ivar Kruke som vil ha tilgang til informasjonen som lagres fra intervjuet med deg. Samtlige opplysninger vil bli slettet når masteroppgaven er levert og evaluert.

Vi gjør oppmerksom på at deltagelse til dette intervjuet er basert på frivillighet, og du kan når som helst trekke ditt samtykke til å delta i studien.

Vi håper du finner studien interessant og at du gir positiv tilbakemelding på deltagelse til oss på følgende kontaktdata:

Hein Gabrielsen	heinga@vegvesen.no	mobil 900 24660
-----------------	--	-----------------

Kristin Nørve	kristin.norve@jbv.no	mobil 474 84104
---------------	--	-----------------

Om du ønsker ytterligere informasjon om vårt arbeid med masteroppgaven kan du ta kontakt på overnevnte mail eller mobil.

Med vennlig hilsen

Hein Gabrielsen og Kristin Nørve

Vedlegg 2

Intervjuguide

Bidrar **prosessen** med utvikling av beredskapsplaner til eierforhold hos ansatte i store offentlige samferdselsorganisasjoner?

1. Hvilken rolle og bakgrunn har du i forhold til beredskapsarbeidet i organisasjonen?

Hvilken stilling innehar du i din organisasjon?

Hvor lenge har du vært i nåværende stilling??

Har du formell kompetanse/utdannelse innen sikkerhet og/eller beredskap?

Erfaring innenfor beredskapsarbeid?

2. Fortell litt om hvordan du er involvert i beredskapsarbeid i din organisasjon?

Hva betyr begrepet «beredskap» for deg?

3. Hvordan er prosessen med utviklingen av beredskapsplanverket – (planleggingsprosessen) – i din organisasjon?

Er du /eller blir du invitert til å delta i planleggingen – hvis ja på hvilken måte?(aktiv/inns spill)

Føler du at du blir hørt?

Hvem tar formelt ansvar for å jobbe med dette?

Er de samme personene som jobber med dette til daglig med under krisehåndteringen?

4. Forklar hva du legger i begrepet planlegging

5. Føler du at du har et eierforhold til beredskapsplanen i din organisasjon?

Kjenner du beredskapsplanen som; bruker? ansvarlig? begge deler?

Er du kjent med innholdet i beredskapsplanen, og føler du deg trygg på at den inneholder det du trenger i en krisesituasjon?

Er beredskapsplanen lett tilgjengelig og brukervennlig?

Mener du planverket i din organisasjon er detaljert eller generelt – kan det brukes til mange forskjellige hendelser og situasjoner?

6. Hvordan gjøres planverket og endringer i planverket kjent i organisasjonen

Hvilke rutiner finnes for at brukere blir kjent med nytt planverk, revisjoner og endringer?

Finnes det rutiner som sier noe om i hvilke grad de blir brukt.

7. Hvem jobber med beredskap/beredskapsplanlegging i din organisasjon?

Er det personer som har dette som hovedoppgave, eller er det personer som også utfører andre oppgaver til daglig?

Hvilken kompetanse og bakgrunn har de personene som jobber med beredskap?

Er det en eller flere enheter/avdelinger som jobber med planleggingsarbeidet?

Mener du at de som har en rolle i beredskapsarbeid (kriseledelsen mm) føler at de har klare roller og ansvarsforhold i sitt arbeide?

8. Er det utpekt en definert leder for beredskapsarbeidet som f.eks. beredskapssjef i din organisasjon, og styres arbeidet med beredskap gjennom denne stillingen?

9. Er det tydelig skille på ordene «beredskap» og «krisehåndtering» og i din organisasjon

Er det klart i organisasjonen hva som er beredskap og hva som er krisehåndtering?

Hvis ikke, bør det være et tydelig skille?

10. Hvordan er arbeidet med beredskap forankret i din organisasjon?

Er din opplevelse at toppledelsen engasjerer seg tilstrekkelig i arbeidet med beredskap, slik at dette evt. engasjementet også er tydelig nedover i organisasjonen

11. Når er det en krise i din organisasjon?

Din forståelse av krise, og når er det krise i din organisasjon?

Det er ofte vanskelig og avgjøre når det er en krise og når det skal trykkes på «den røde knappen.. er dette tydelig definert i din organisasjon?

Har du eksempler på kriser?

Eventuelt hendelser som kunne/burde vært håndtert som en krise?

12. Hvilke kriser planlegges det for?

Baseres planleggingen på kriser som allerede har vært, eller planlegges det også for ikke oppståtte kriser?

Eks worst case scenarioer – eks å planlegge for å håndtere hendelser som Utøya, Alnabruulykken, askesky, sleipner, ras i Hanekleivtunnellen, osv. – «type ulykker som ikke kan skje»

13. Mener du at organisasjonen har en felles forståelse(risikobilde) av hvilke farer den kan bli utsatt for?

(Vi tenker her på eksempler på å tenke worst case – eks Utøya generelt – men også askeskyen i luftfart, Alnabruulykken, Sleipnerulykken, raset i Hanekleivtunnellen., «type ulykker som ikke kan skje»)

Er det gjennomført kartlegging av virksomhetens risikobilde?

14. Hvordan koordineres eksterne samarbeidsaktører inn i planleggingsprosessen?

Er de delaktige i planleggingsprosessen?

Eller får de f.eks. tilsendt den endelige beredskapsplanen for evt. å kommentere i etterkant?

15. Hva er risikostyring for din organisasjon, og hvordan er den forankret i organisasjonen?

Kartlegging av krav og føringer

Kartlegging av verdier, trusler og risiko – skape et risikobilde

ROS-analyser, forebyggende og skadebegrensende tiltak, restrisiko

Beredskapsplanlegging

Opplæring, øvelser og trening

Krisehåndtering

Evaluering og læring